

### Internationales Statebuilding: Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik

Schneckener, Ulrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneckener, U. (2007). *Internationales Statebuilding: Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*. (SWP-Studie, S 10). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245382>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Ulrich Schneekener*

# **Internationales Statebuilding**

Dilemmata, Strategien und  
Anforderungen an die deutsche Politik

S 10  
Mai 2007  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2007

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Makro-Analyse:</b> <b>Welche Staaten gelten als fragil?</b>
9	<b>Was heißt Statebuilding?</b>
9	Statebuilding und die »building«-Familie
11	Statebuilding als Mehr-Ebenen-Politik
12	<b>Dilemmata beim Statebuilding</b>
15	<b>Strategien internationaler Statebuilder</b>
15	Liberalization First
16	Security First
17	Institutionalization First
19	Civil Society First
20	<b>Risiken und Nebenwirkungen der Strategien</b>
23	<b>»Whole of Government«:</b> <b>Herausforderung für die deutsche Politik</b>
23	Konzeption und Strategie
26	Strukturen und Verfahren
31	<i>Modell 1</i>
32	<i>Modell 2</i>
32	Finanzierungsinstrumente
34	Personelle Ressourcen
36	Verhältnis Headquarter- und Field-Level
39	<b>Fazit und Ausblick</b>
40	<b>Anhang</b>
40	Ausgewertete Rankings und Indizes
45	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Ulrich Schneekener ist Leiter der Forschungsgruppe  
Globale Fragen.*

**Internationales Statebuilding  
Dilemmata, Strategien und  
Anforderungen an die deutsche Politik**

Statebuilding ist eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts. Im Unterschied zu früheren Zeiten geht es dabei nicht mehr um die von innen und außen betriebene Gründung neuer Staaten, sondern in erster Linie um die inhaltliche Ausgestaltung und den Wandel von Staatlichkeit, kurz um die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen. Die umfangreichsten Statebuilding-Operationen in diesem Sinne führt die internationale Staatengemeinschaft seit mehreren Jahren im Kosovo und in Bosnien, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, der DR Kongo, Timor-Leste und Haiti durch. Hinzu kommt der Irak, der aber aufgrund der amerikanischen Invasion und Besatzung einen Sonderfall darstellt. Auch im Süd-Libanon wird mit dem aktuellen Einsatz versucht, Staatlichkeit – konkret das staatliche Gewaltmonopol – zu stärken. Weitere Fälle dieser Art werden folgen. In den genannten Beispielen greifen die externen Akteure tief in staatliche Souveränitätsrechte ein und erfüllen (zeitweise) staatliche Aufgaben. Sie substituieren die fehlende Staatlichkeit vor Ort mit eigenem Militär-, Polizei- und/oder Zivilpersonal und übernehmen wichtige Funktionen in den lokalen Institutionen. Diese protektoratsähnlichen Arrangements bergen nicht nur erhebliche Risiken für die externen Akteure, sondern erfordern auch die verlässliche Bereitstellung umfangreicher personeller und finanzieller Ressourcen. Deshalb kann dieser Weg nur in Ausnahmefällen beschritten werden; das »Modell Kosovo« ist nicht universalisierbar.

Die eigentliche strategische Herausforderung liegt darin, vorbeugend zu handeln, das heißt drohende Zerfallsprozesse in fragilen Staaten zu registrieren und zu stoppen. In den vergangenen Jahren war jedoch die internationale Politik eher durch Ad-hoc-Entscheidungen und Zick-Zack-Kurse gekennzeichnet, bei denen sich Passivität, rhetorische Übungen, halbherziges Engagement und militärische Interventionen ablösten. Häufig wurde nach einer Phase des umfassenden Aktionismus eine komplette Kehrtwende vollzogen. Ein extremes Beispiel dafür war das internationale Engagement in Somalia zu Beginn der neunziger Jahre. Aber auch in anderen Fällen wie Haiti, Burundi, Sierra Leone oder der DR Kongo zeichnete sich das

Vorgehen der externen Akteure durch eine erratische Abfolge von Ignorieren, Taktieren, Intervenieren und wieder Ignorieren aus. Notwendig ist daher eine breiter angelegte Debatte über Chancen und Dilemmata, Strategien, Instrumente und Ressourcen des internationalen Statebuilding.

Dazu will diese Studie einen Beitrag leisten: Was unterscheidet Statebuilding von anderen Konzepten? Vor welchen typischen Dilemmata und Schwierigkeiten stehen internationale Statebuilder? Welche Strategien und Ansätze werden international diskutiert und in der Praxis verfolgt? Und schließlich: Welche Anforderungen ergeben sich daraus für die deutsche Außenpolitik und insbesondere für den Regierungsapparat, damit dieser die eigene Handlungsfähigkeit verbessern und eine kohärentere Politik gegenüber fragilen Staaten formulieren kann?

Die Studie plädiert in diesem Zusammenhang für eine ressortübergreifende, integrierte Statebuilding-Strategie (»Whole of Government«) und empfiehlt die:

- ▶ Entwicklung einer ressortübergreifenden Statebuilding-Konzeption auf der Basis bereits bestehender Konzepte, die zumindest Teilaspekte des Themas berühren. Eine solche Konzeption ist notwendig, um eine gemeinsame Terminologie zu entwickeln, verschiedene Statebuilding-Ansätze gegeneinander abzuwägen, sich auf zentrale Bereiche und Prioritäten zu verständigen, notwendige Instrumente und Ressourcen zu identifizieren und nicht zuletzt Statebuilding-Aktivitäten in den größeren Kontext der allgemeinen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zu stellen.
  - ▶ Schaffung ressortübergreifender Strukturen und Verfahren, um sowohl die Entscheidungsprozesse als auch die Planung, Durchführung und Nachbereitung von Statebuilding-Maßnahmen zu verbessern. Dafür bieten sich integrierte Strukturen an, wie sie vor allem in Kanada und Großbritannien geschaffen wurden. Eine Variante wäre die Bildung einer ständigen Statebuilding Task Force, in der alle relevanten Ressorts vertreten sind und die über ein eigenes Budget verfügt. Eine andere, weniger ambitionierte Möglichkeit wäre die bessere Vernetzung spezieller Steuerungsreferate aus den einzelnen Ressorts. In beiden Fällen wäre eine Anbindung an den Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« sinnvoll, vorausgesetzt, dieser würde eine deutliche politische Aufwertung innerhalb des Regierungsapparats erfahren. Darüber hinaus bedarf es übergeordneter Leitungs- und Lenkungs-gremien – etwa in Form eines Kabinettsausschusses
- oder durch die Weiterentwicklung des Bundes-sicherheitsrats.
- ▶ Etablierung von Finanzierungsinstrumenten, die die ressortübergreifende Zusammenarbeit erleichtern und befördern. Möglich wäre die Fokussierung bestehender Budgets, die Bereitstellung eines Rapid Response Fonds, die Einrichtung mehrerer, gemeinsam verwalteter Fonds für sektorale Bereiche oder regionale Schwerpunkte sowie eines gemeinsam verwalteten Globalen Fonds.
  - ▶ Aufstockung des zivilen Personals für Statebuilding-Aktivitäten etwa durch die Bildung von rasch einsetzbaren zivilen Teams oder die Entwicklung von hauptamtlichen Stand-by-Kräften. Denkbar ist auch eine engere Verzahnung bestehender Institutionen und Entsendeorganisationen, ein weiterer Ausbau des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze oder die Gründung einer speziellen Agentur nach kanadischem Vorbild.
  - ▶ Verbesserung der Kommunikation zwischen Berlin und dem entsandten Personal, insbesondere im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Die integrierten Strukturen in Berlin sollten sich nach Möglichkeit vor Ort widerspiegeln. Notwendig sind zudem zentrale Ansprechpartner für die Missionen in den Krisenregionen und fragilen Staaten.
- Der hier empfohlene Ansatz kann nicht alle Probleme des internationalen Statebuilding lösen. Gleichwohl würde er zumindest das politisch-administrative Management entsprechender Einsätze und die Abstimmung der externen Statebuilder untereinander erleichtern. Eine solche Neuordnung hätte folgende Vorteile:
- ▶ die Verbesserung der politischen Steuerung sowie der Planungs- und Entscheidungsprozesse;
  - ▶ eine erhöhte Aufmerksamkeit für Entwicklungen in fragilen Staaten und Krisenregionen;
  - ▶ eine Effizienzsteigerung bei der Koordination zwischen den Ressorts (und den nachgeordneten Einrichtungen) und damit die Vermeidung unzureichender Ad-hoc-Lösungen;
  - ▶ eine effektivere Gestaltung des Mittel- und Personaleinsatzes;
  - ▶ eine höhere Kompatibilität der eigenen Maßnahmen mit jenen der internationalen Partner;
  - ▶ eine stärkere »Sichtbarkeit« des deutschen Beitrags und damit unter Umständen auch eine höhere Legitimität für umfangreiche Statebuilding-Operationen bei der eigenen Bevölkerung.

## Makro-Analyse: Welche Staaten gelten als fragil?

In der modernen Staatenwelt erfüllt der Staat, zumindest der Theorie nach, eine doppelte Ordnungsfunktion. Zum einen übernimmt er die Aufgabe, für eine spezifische Bevölkerung innerhalb seiner Territorialgrenzen die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Zum anderen konstituieren alle Staaten gemeinsam das internationale System und sind damit die primären – wenn auch nicht alleinigen – Träger der globalen Ordnung. Verschiedene Formen fragiler Staatlichkeit (schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten) unterminieren beide Funktionen. Sie verursachen damit nicht nur Probleme auf nationaler oder regionaler, sondern auch auf internationaler Ebene. Eine Reihe von Staaten ist de facto nicht oder nicht mehr in der Lage, grundlegende Funktionen und Dienstleistungen gegenüber ihren Bürgern zu erbringen und ihrer Verantwortung und ihren Verpflichtungen als Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft gerecht zu werden. Fragile Staatlichkeit bedeutet demnach, dass staatliche Institutionen ihre Kontroll-, Steuerungs- und Handlungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren haben oder nur unzureichend entwickeln konnten, was zumeist einen rapiden oder schleichenden Legitimitätsverlust zur Folge hat.

Welche Staaten sind gemeint, wenn in der Literatur von fragiler Staatlichkeit die Rede ist? Um einer Antwort näher zu kommen, ist ein Blick in die Rankings und Indizes hilfreich, die von internationalen Organisationen, Stiftungen oder Forschungsinstituten erstellt werden und die zumeist eine Fülle von quantifizierbaren Indikatoren in aggregierter Form abbilden (siehe Erläuterungen im Anhang, S. 40f). Legt man diese verschiedenen Rankings nebeneinander, ergibt sich eine Liste von rund 100 Staaten von Ägypten bis zur Zentralafrikanischen Republik, die in irgendeiner Form das Etikett »fragile Staatlichkeit« erhalten (siehe Anhang, S. 42–44). Zwar überlappen sich die jeweiligen Staatengruppen; keine gleicht jedoch vollständig einer anderen. Diese starke Streuung ist nicht überraschend, da die Rankings auf unterschiedlichen Kriterien und Gewichtungen beruhen, auch wenn das genutzte Datenmaterial teilweise identisch ist (z.B. *Human Development Index* [HDI] als Indikator). Interessanter ist der Befund, wenn man jene 47 Staaten

näher betrachtet, die trotz der unterschiedlichen Ausrichtung in den meisten Rankings als prekäre Fälle gelten. Folgende Länder werden in verschiedenen Indizes mindestens fünfmal genannt und weisen demnach in mehreren Dimensionen von Staatlichkeit offenbar erhebliche Defizite auf (geordnet nach der Häufigkeit ihrer Nennung):

- ▶ Äthiopien, Afghanistan, Burundi, Guinea, Haiti, Jemen, DR Kongo, Laos, Liberia, Myanmar, Nepal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tschad, Zentralafrikanische Republik (8 Nennungen);
- ▶ Côte d'Ivoire, Eritrea, Kambodscha, Niger, Nigeria, Ruanda, Simbabwe, Togo, Usbekistan (7 Nennungen);
- ▶ Angola, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Kirgisistan, Komoren, Pakistan, Papua-Neuguinea, Solomon Islands, Tadschikistan, Tansania (6 Nennungen);
- ▶ Bangladesch, Dschibuti, Gambia, Kamerun, Kenia, Malawi, Mosambik, Nordkorea, Sambia, São Tomé und Príncipe, Timor-Leste, Uganda (5 Nennungen).

Ferner kann man mit guten Gründen noch den Irak hinzuzählen, der aufgrund der schlechten Datenlage in einigen Rankings bewusst ausgeklammert wird. Diese Gruppe bildet offenkundig eine gewisse Bandbreite ab: Sie umfasst sowohl die dramatischen Fälle von Bürgerkrieg und Staatskollaps – wie Somalia – als auch Beispiele für strukturell schwache Staatswesen, bei denen aber weder akut noch in absehbarer Zeit ein Staatszerfall droht wie Tansania, Gambia, Malawi oder Sambia. Dennoch lassen sich einige Gemeinsamkeiten feststellen:

- ▶ Erstens sind in dieser Auswahl akute Kriegs- und Krisenregionen (z.B. DR Kongo, Myanmar, Côte d'Ivoire, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Irak, Somalia, Nepal, Sudan) sowie Post-Konflikt-Gesellschaften (z.B. Tadschikistan, Kambodscha, Angola, Ruanda) besonders prominent vertreten.
- ▶ Zweitens sind hauptsächlich Länder betroffen, die zu den ärmsten der Welt gehören. Die Mehrzahl von ihnen befindet sich im unteren Drittel des *Human Poverty Index* des United Nations Development Program (UNDP), der insgesamt 103 Länder anhand verschiedener Armutsindikatoren auf-



listet.<sup>1</sup> Umgekehrt gilt dies jedoch nicht: Es gibt durchaus Länder, die nach diesen Kriterien als arm gelten, aber nicht zu den oben genannten Staaten gehören (z.B. Mauretanien, Mali, Benin).

- ▶ Drittens handelt es sich in den meisten Fällen nicht um Staaten mit demokratisch legitimierten Regierungen, sondern mit unterschiedlichen Formen autoritärer beziehungsweise semi-autoritärer Herrschaft (z.B. feudale Strukturen, neopatrimoniale Herrschaft). Eine gewisse Ausnahme bilden lediglich Länder, die in einem schwierigen und rückfallgefährdeten Transformationsprozess stecken (z.B. Kenia, Sambia, Timor-Leste, Mosambik).
- ▶ Viertens zeigt ein Blick auf die geographische Verteilung einmal mehr, dass das Problem fragiler Staatlichkeit in besonderer Weise Sub-Sahara-Afrika – vor allem West-, Ost- und Zentralafrika – betrifft. Mehr als die Hälfte der genannten Länder befinden sich auf dem afrikanischen Kontinent, die übrigen verteilen sich primär auf Südost- und Zentralasien. Zum Vergleich: In Lateinamerika erhält lediglich Haiti in allen Rankings schlechte Noten.

Dieser Befund aus der Makro-Perspektive lässt Rückschlüsse auf typische Dynamiken und Ursachen fragiler Staatlichkeit zu: Eine Kombination aus langanhaltenden Gewaltkonflikten, weit verbreiteter Armut und wirtschaftlicher Misere, nicht-demokratischen, intransparenten und zumeist klientelistischen Herrschaftsstrukturen sowie einem ungünstigen regionalen Umfeld dürfte in den meisten Fällen für die Schwäche, das Versagen oder gar das Scheitern von Staaten verantwortlich sein.

Die Aussagekraft solcher Rankings und Indizes ist jedoch begrenzt, weshalb sie mit Vorsicht zu genießen sind. Zum Ersten gibt es eine Reihe methodischer Probleme: Rankings und Indizes konzentrieren sich naturgemäß primär auf quantifizierbare Daten und können insofern relevante qualitative Veränderungen – beispielsweise im Verhältnis bestimmter Bevölkerungsgruppen zueinander – nur schwer abbilden. Darüber hinaus sind in zahlreichen Fällen statistische Daten entweder nicht verfügbar oder kaum verlässlich. Bei manchen Indizes bleibt auch offen, ob und in welcher Weise die verschiedenen Indikatoren gewichtet werden. Zweitens handelt es sich nicht selten um Momentaufnahmen, bei denen bestimmte Verzerrungen – etwa durch dramatische Ereignisse wie eine akute Wirtschaftskrise – nicht auszuschließen sind.

Zum Dritten geben sie nur wenig Auskunft darüber, wie sich die Defizite an Staatlichkeit innerhalb eines Landes konkret auswirken, welche regionalen Unterschiede es gibt und welche Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind. Viertens bilden sie auch nicht ab, welche Bedeutung negativ bewertete Indikatoren im jeweiligen Land tatsächlich haben und wie damit innergesellschaftlich umgegangen wird. So können sich die Definitionen von Armut, Arbeitslosigkeit oder Gesundheitsversorgung in den einzelnen Staaten stark unterscheiden, aber auch die Konsequenzen, die damit verbunden sind. Fünftens schließlich liegt der Schwerpunkt der Rankings auf strukturellen Faktoren und auf den Symptomen fragiler Staatlichkeit, während Prozesse, Dynamiken und auch Ursachen für die Erosion von Staatlichkeit auf diese Weise kaum darstellbar sind. Dieser Umstand führt auch dazu, dass in den Rankings akute Krisengebiete wie etwa Sri Lanka oder Libanon relativ positiv bewertet werden, obgleich sich an beiden Beispielen zeigen lässt, dass nur wenige Faktoren und Auslöser genügen, um einen Konflikt gewaltsam zu eskalieren, der sowohl die Fragilität der staatlichen Institutionen offenlegt als auch weiter befördert. Aus diesen Gründen können Rankings und Indizes qualitative Fallstudien und regionalwissenschaftliche Analysen nicht ersetzen; sie geben aber eine gewisse Orientierung, um eine tiefergehende Untersuchung anzuleiten und Hypothesen zu generieren.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Siehe UNDP (Hg.), *Human Development Report 2005*, New York 2005, S. 229.

<sup>2</sup> Siehe dazu ausführlicher Ulrich Schneckener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos, 2006.

## Was heißt Statebuilding?

Statebuilding zielt auf die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen sowie auf eine bessere Steuerungs- und Handlungsfähigkeit staatlicher Akteure ab. Dies gilt insbesondere für die Kernbereiche von Staatlichkeit: Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, Bereitstellung von elementaren wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sowie Legitimität und Rechtsstaatlichkeit. Staatlichkeit umfasst dabei ein breites Spektrum an Institutionen, das über den engeren Bereich des Staatsapparats und der Exekutive (inklusive Polizei und Armee) hinausreicht und die Legislative (Parlamente, Parteien), die Judikative (Gerichtswesen) und den gesamten Verwaltungsbereich einschließt. Daneben können auch staatlich geführte Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser oder öffentlich-rechtlich verfasste Medien als Elemente staatlicher Ordnung aufgefasst werden. Je nach Staatsaufbau kommen Institutionen und Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene (Kommunal- und Bezirksverwaltungen, lokale Parlamente, Provinzgouverneure etc.) hinzu. Darüber hinaus delegieren staatliche Einrichtungen bestimmte Funktionen an zivilgesellschaftliche oder private Akteure, die damit ebenfalls Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. Insofern gilt es, zwischen dem Staat als Akteur – verkörpert durch eine Regierung und einen bürokratischen Apparat – und Staatlichkeit als einem funktionalen Begriff zu unterscheiden. Bei Letzterem geht es um die Erfüllung bestimmter, gemeinwohlorientierter Aufgaben, das Zustandekommen und die Durchsetzung von Entscheidungen, die Bereitstellung von Ressourcen sowie um einen politisch-rechtlichen Ordnungsrahmen. Nach diesem Verständnis tragen nicht nur staatliche, sondern auch andere Akteure zur Staatlichkeit bei.

Vor diesem Hintergrund kann ein von außen unterstütztes internationales Statebuilding drei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: erstens die Stabilisierung bestehender Strukturen und Institutionen, zweitens deren Reform und Transformation und drittens den (Wieder-)Aufbau von Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden. Die letzte Variante betrifft zwar in erster Linie Nachkriegsgesellschaften, bei denen im Zuge eines Konflikts nahezu sämtliche staatlichen Struktu-

ren zusammengebrochen sind. Sie gilt aber auch für Staaten, in denen wesentliche Elemente von Staatlichkeit nicht mehr existieren oder noch nie existiert haben. In den meisten der oben genannten Fälle fragiler Staatlichkeit geht es jedoch primär um Stabilisierung und/oder Reform/Transformation. Nicht selten müssen diese zwei Ziele parallel verfolgt werden, was ein schwieriger Balanceakt sein kann. Denn zwischen beiden Ansätzen besteht ein schwer auflösbares Spannungsverhältnis: Einerseits darf die Stabilisierung von Strukturen nicht dazu führen, jene Akteure in Staat und Gesellschaft zu stärken, die kein oder nur ein geringes Interesse an einer umfassenden Neuordnung haben. Andererseits sollten notwendige Reformmaßnahmen – die mitunter in die Besitzstände von herrschenden Eliten eingreifen – das Land nicht in einer Weise destabilisieren, dass sich die Zustände wieder verschlechtern und die Erosion von Staatlichkeit an Dynamik gewinnt. Insofern sollte Statebuilding nicht nur darauf abzielen, vor Ort die Fähigkeit zu verbessern, notwendige Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit durchzuführen, sondern auch die Bereitschaft der lokalen Akteure fördern, sich am politischen Gemeinwesen konstruktiv zu beteiligen.

Das Statebuilding-Konzept bildet dabei den Rahmen für eine Fülle einzelner Maßnahmen, die in der Praxis von externen Akteuren unterstützt, initiiert und – teilweise – in eigener Regie durchgeführt werden. Diese lassen sich den zentralen Dimensionen von Staatlichkeit zuordnen (siehe Tabelle 1, S. 10).

### Statebuilding und die »building«-Familie

Diese Darstellung macht deutlich, dass sich Statebuilding von anderen, inhaltlich verwandten Konzepten der mittlerweile ziemlich angewachsenen »building«-Familie – wie Nationbuilding, Peacebuilding, Institutionbuilding oder Capacitybuilding – unterscheidet. Unter Nationbuilding wird zumeist die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes und insbesondere die Herausbildung einer nationalen Identität verstanden – als Grundlage für einen Nationalstaat im klassischen Sinn. Hier sind die Begriffe Staat und Nation letztlich

**Tabelle 1**  
**Statebuilding-Maßnahmen**

Sicherheitsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reform des Sicherheitssektors</li> <li>▶ Programme zur Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern</li> <li>▶ Aufbau bzw. Reform von Polizei und Militär</li> <li>▶ Bekämpfung organisierter Kriminalität und nichtstaatlicher Gewaltakteure</li> <li>▶ Sicherung der Außengrenzen</li> <li>▶ Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen</li> <li>▶ Förderung von Friedensprozessen</li> <li>▶ Entsendung internationaler Polizeikräfte sowie gegebenenfalls Stationierung von internationalen Friedenstruppen</li> </ul>
Wohlfahrtsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finanzhilfen und Kredite</li> <li>▶ Aufbau und Durchsetzung einer Steuer-, Haushalts- und Zollverwaltung</li> <li>▶ Steigerung öffentlicher Investitionen in Bildung und Gesundheit</li> <li>▶ Aufbau bzw. Wiederaufbau von Infrastruktur; effizientere Nutzung von Ressourcen</li> <li>▶ Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen, Stärkung regionaler und lokaler Märkte</li> <li>▶ Verbesserung der Grundversorgung der Bevölkerung</li> <li>▶ Ausbau sozialer Sicherungssysteme</li> </ul>
Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verfassungsreform, Wahlrechtsreform</li> <li>▶ Demokratisierungshilfe, Förderung von Mehrparteiensystemen, Organisation und Beobachtung von Wahlen</li> <li>▶ Korruptionsbekämpfung</li> <li>▶ Aufbau bzw. Reform des Justizwesens, Verwaltungsreform</li> <li>▶ Förderung der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes und der Pressefreiheit</li> <li>▶ Maßnahmen zur Dezentralisierung bzw. Föderalisierung, Stärkung kommunaler Strukturen</li> <li>▶ Stärkung und Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure</li> </ul>

deckungsgleich.<sup>3</sup> Obwohl sie unterschiedliche Perspektiven einnehmen, können sich Prozesse von Nation- und Statebuilding ergänzen. Einerseits gerät ein politisches Gemeinwesen in Schwierigkeiten, wenn sich Teile der Gesellschaft nicht mit ihm identifizieren, die Verteilung von Macht, Ressourcen oder Chancen als ungerecht empfinden und daher möglicherweise einen eigenen Staat fordern (Separatismus). Andererseits erscheint unter modernen Vorzeichen eine gesellschaftliche Entwicklung ohne staatlichen Rahmen kaum vorstellbar.

<sup>3</sup> Zur Debatte um Nationbuilding siehe Jochen Hippler (Hg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn: Dietz, 2004; Francis Fukuyama (Hg.), *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press, 2006. Im angelsächsischen Sprachgebrauch werden Nationbuilding und Statebuilding oftmals synonym verwendet: siehe beispielsweise James Dobbins u.a., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica, Cal.: Rand, 2003.

Konzeptionelle Überlappungen bestehen auch zum Peacebuilding-Ansatz.<sup>4</sup> Während der Begriff »Peacebuilding« jedoch – zumindest von den UN – vorzugsweise für Situationen nach der Beendigung eines bewaffneten Konflikts gebraucht wird (*post-conflict peace-building*, Friedenskonsolidierung), ist Statebuilding nicht allein auf Konfliktregionen und Nachkriegsgesellschaften anwendbar, sondern umfasst ganz allgemein das Problem fragiler Staatlichkeit. Beim Peace-

<sup>4</sup> Siehe dazu ausführlicher Christian Schaller, *Peacebuilding und »ius post bellum«*. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 11/06); Ulrich Schneekener, »Frieden machen: Peace-Building und Peace-Builders«, in: *Die Friedenswarte*, 80 (2005) 1–2, S. 17–40; Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, S. 13–39; Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hg.), *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn: Dietz, 2003, S. 27–36.

building geht es in erster Linie um die Herstellung friedlicher Verhältnisse zwischen (ehemaligen) Konfliktparteien. Peacebuilding zielt daher idealerweise auf die umfassende Bewältigung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Konsequenzen von Kriegen sowie auf die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen ab (z.B. sozio-ökonomische Ungleichheit, ethno-nationale Spannungen, Ressourcenknappheit).<sup>5</sup> Der Wiederaufbau von Staatlichkeit ist dabei ein zentraler Aspekt.

Institutionbuilding betrifft den Aufbau politischer und administrativer Institutionen und ist insofern ein integraler Bestandteil von Statebuilding und Peacebuilding. Der Ansatz nimmt aber üblicherweise ökonomische, soziale oder sicherheitspolitische Fragen nicht systematisch in den Blick. Capacitybuilding dagegen ist ein eher technischer Begriff der internationalen Entwicklungspolitik, wonach bei lokalen Akteuren die eigenen Kapazitäten zur Bewältigung konkreter Probleme gestärkt beziehungsweise aufgebaut werden sollen. Die entsprechenden Maßnahmen (z.B. Ausbildungs- und Schulungsprogramme, technische Hilfe, Entsendung von Beratern, Finanztransfers) sind letztlich für sämtliche Politikfelder vorstellbar. Statebuilding bedarf daher im Kern einer Reihe von Capacitybuilding-Initiativen, die durch den Statebuilding-Ansatz einen konzeptionellen und strategischen Rahmen erhalten.

teurs, also die Ebene der nationalen Hauptstädte beziehungsweise der Hauptsitze der internationalen Organisationen, auf der es ebenfalls erheblichen Koordinationsbedarf zwischen den Ressorts, Abteilungen oder Mitgliedstaaten gibt.

Um erfolgreiches Statebuilding betreiben zu können, müssen die Aktivitäten auf allen Ebenen einigermaßen sinnvoll aufeinander abgestimmt sein und sich gegenseitig ergänzen. Dies gilt umso mehr, je größer und umfangreicher das internationale Engagement ist.

Doch die Realität sieht in der Regel so aus: Auf jeder der genannten Ebenen verläuft der politische Prozess nach anderen Kriterien; es werden divergierende Prioritäten und Interessen verfolgt und mit unterschiedlichem zeitlichem Horizont geplant. Die Sachzwänge und Handlungslogiken, unter denen externe Akteure vor Ort arbeiten müssen, sind nicht die gleichen, die in den jeweiligen Hauptstädten und Hauptsitzen gelten. Häufig gibt es daher eine Kluft zwischen jenen, die mit den Schwierigkeiten vor Ort konfrontiert sind, und den Mitarbeitern in den Regierungszentralen und internationalen Bürokratien, die die notwendige politische, personelle und finanzielle Unterstützung für das Statebuilding organisieren müssen.

## Statebuilding als Mehr-Ebenen-Politik

Beim internationalen Statebuilding geht es um Governance-Leistungen im Rahmen einer komplexen Mehr-Ebenen-Politik, bei der mindestens vier Interaktions-Ebenen unterschieden werden können, die nicht voneinander unabhängig sind, sondern sich gegenseitig beeinflussen:

- ▶ die Interaktion zwischen den lokalen Akteuren, insbesondere zwischen (vormaligen) Konfliktparteien;
- ▶ die Beziehungen zwischen den lokalen und den externen intervenierenden Akteuren;
- ▶ die Interaktion der externen Akteure untereinander;
- ▶ die Binnenstruktur des jeweiligen externen Ak-

<sup>5</sup> Peacebuilding betont zudem – stärker als Statebuilding – psycho-soziale Aspekte wie etwa die Betreuung und Reintegration von Kriegsopfern, Kindersoldaten, Flüchtlingen oder Vertriebenen, Projekte zur Versöhnung sowie zur Bewältigung der konfliktiven Vergangenheit, einschließlich einer moralischen und strafrechtlichen Aufarbeitung (z.B. Wahrheitskommissionen).

## Dilemmata beim Statebuilding

Diese Situation wird dadurch verschärft, dass die externen Akteure sowohl vor Ort (Field-Level) als auch in den Hauptstädten beziehungsweise Hauptsitzen (Headquarter-Level) mit je unterschiedlichen Dilemmata konfrontiert sind.<sup>6</sup> Im ersten Fall entstehen diese durch die Interaktionen mit den lokalen Akteuren. Sie betreffen beispielsweise Aspekte wie die Veränderung der Macht- und Kräfteverhältnisse durch die Einmischung von außen, die mögliche Förderung von Rent-Seeking-Verhalten, die ambivalente Wirkung von Konditionalität oder den Umgang mit akuten oder potentiellen »Störenfriedern«, insbesondere mit Gewaltakteuren.<sup>7</sup> Besonders problematisch ist der Umgang mit para- oder quasi-staatlichen Strukturen. Häufig sind diese an die Stelle von staatlichen Einrichtungen und Institutionen der politischen Ordnung getreten oder existieren parallel dazu. Zwar bieten sie nicht selten ein Mindestmaß an Stabilität, verhindern aber, dass nachhaltige staatliche Strukturen entstehen können. Zumeist handelt es sich um Gebilde, die sich von der Zentralregierung abgekoppelt haben und über ein lokal begrenztes Gewaltmonopol verfügen – teils territorial, teils eher funktional definiert –, das in Konkurrenz zum gesamtstaatlichen Gewaltmonopol steht (z.B. Afghanistan). Eine offene Frage ist, inwieweit solche para-staatlichen Gebilde als Zwischenlösung oder Bausteine zur (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit genutzt werden können oder ob nicht vielmehr die Gefahr besteht, dass diese Strukturen durch externe Unterstützung verfestigt werden und als Folge die Chancen für die Schaffung eines staatlichen Gewalt-

monopols und damit für eine nachhaltige Entwicklung schwinden.<sup>8</sup>

Die genannten Probleme werden dadurch verschärft, dass das externe Engagement naturgemäß zeitlich begrenzt ist. Diese Ausgangslage ist den lokalen Akteuren bewusst und dürfte ihr eigenes Kalkül bestimmen. Vor allem jene, die nur wenig Interesse an Veränderungen und Eingriffen in ihre Besitzstände haben, bemühen sich, die Initiativen und Forderungen der Externen »auszusitzen«, etwa indem sie sich abschotten, wenig verbindliche »Reformdiskurse« pflegen, bürokratische Hürden aufbauen oder sich demonstrativ indifferent verhalten. Sie wissen, dass die Zeit in der Regel für sie arbeitet. Für diejenigen hingegen, die einen Wandel in ihrer Gesellschaft wünschen, ist die Lage prekär. Oftmals werden sie zwar von außen aufgefordert, aktiv zu werden, müssen aber befürchten, von der internationalen Gemeinschaft sich selbst überlassen zu bleiben. Dies kann im Extremfall – etwa in einer Autokratie – dazu führen, dass reformorientierte Kräfte erst gar nicht die Öffentlichkeit suchen, weil sie sich nicht sicher sein können, langfristig externe Unterstützung zu erhalten.

Die Schwierigkeiten, unter denen externe Statebuilder agieren, werden noch um einiges größer, wenn man die Ebene der Hauptstädte und Hauptsitze berücksichtigt. Die Erfahrung zeigt: Was dort versäumt wird, kann zumeist vor Ort nicht mehr korrigiert werden. Für Erfolg oder Misserfolg von Statebuilding-Maßnahmen ist daher ausschlaggebend, wie die externen Akteure mit folgenden Problemen umgehen:

**Politische Aufmerksamkeit:** Inwieweit gelingt es der internationalen Gemeinschaft, das politische Interesse an Statebuilding in einem bestimmten Land über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten? Die Aufmerksamkeit ist in der Regel dann am größten, wenn die Gewalt eskaliert ist und/oder humanitäre Katastrophen drohen, die Folgen für die regionale oder internationale Sicherheit haben. Sobald die Krisensituation – vordergründig – überwunden ist, ver-

<sup>6</sup> Siehe dazu u.a. Elizabeth M. Cousens/Chetan Kumar (Hg.), *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder: Lynne Rienner, 2001; Stephen John Stedman/Donald Rothchild/Elizabeth M. Cousens (Hg.), *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, Boulder: Lynne Rienner, 2002; Simon Chesterman, *You, the People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford: Oxford University Press, 2004; Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

<sup>7</sup> Siehe dazu ausführlicher Ulrich Schneekener, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Herausforderungen und Strategien für externe Akteure*, in: ders. (Hg.), *Fragile Staatlichkeit* [wie Fn. 2], S. 369–372.

<sup>8</sup> Zu dieser Debatte vgl. insbesondere Andreas Mehler, *Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 2003, Focus Afrika, Nr. 22.

schwindet das Thema von der internationalen Agenda (etwa beim UN-Sicherheitsrat), auch weil andere Konfliktherde ins Blickfeld der Weltpolitik rücken. Dieser Effekt lässt sich bei nahezu allen größeren Statebuilding-Operationen beobachten, von weniger spektakulären Aktivitäten ganz zu schweigen. Mit dem Mangel beziehungsweise dem Rückgang an politischer Aufmerksamkeit ist auch ein Nachlassen des öffentlichen Interesses verbunden, was Folgen für die Mobilisierung von finanziellen und personellen Mitteln für das internationale Engagement hat.

**Strategieentwicklung, operative Planung und Ressourcenbereitstellung:** Ein weiteres Grundproblem ist, dass die meisten externen Akteure keine systematischen Statebuilding-Strategien entwickeln sowie Schwierigkeiten bei der Planung konkreter Maßnahmen und beim Vorhalten von Ressourcen haben. Stattdessen dominieren Ad-hoc-Planungen und -Strukturen sowie Appelle internationaler Organisationen an ihre Mitglieder, entsprechende Beiträge und/oder personelle Kapazitäten zur Verfügung zu stellen. In der Vergangenheit hat es sich immer wieder als mühsam erwiesen, eine kontinuierliche und ausreichende Unterstützung für internationales Statebuilding zu sichern. Wie viel Geld bereitstehen wird, ist bei jeder Mission kaum vorhersagbar, was die strategische und operative Planung für Interventionen erschwert. Zudem können erhebliche Diskrepanzen zwischen den zugesagten und den tatsächlich bereitgestellten Mitteln auftreten. Darüber hinaus fehlt es Regierungen und internationalen Organisationen an Planungskapazitäten sowie an entsprechenden, auch ressort- und politikfeldübergreifenden Strukturen und Konzeptionen, die nicht nur den politischen Entschei-

dungsprozess fördern, sondern auch zum Aufbau einer systematischen Expertise im Bereich des Statebuilding beitragen würden. Die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist hier keine Ausnahme.

**Koordination und Kohärenz:** Aufgrund der Vielzahl externer Akteure sind Koordinations- und Kohärenzprobleme geradezu notorisch. In der Regel haben sämtliche Akteure eigene, teilweise durch ihr Mandat bedingte Vorstellungen davon, wie Statebuilding betrieben werden sollte, welche Projekte in welcher Abfolge Priorität haben und welche kurz- bis mittelfristigen Ziele anzusteuern und wie diese zu erreichen sind. Internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und nationale Entwicklungshilfeagenturen konkurrieren dabei um knappe Ressourcen, Einfluss und Kompetenzen. Gleichzeitig sind die meisten Akteure nicht zuletzt aus Prestige Gründen darauf bedacht, eine gewisse Autonomie und Steuerungshoheit über ihre Tätigkeiten zu bewahren.

**Legitimität:** Externe Akteure – vor allem demokratisch gewählte Regierungen – müssen sich bei ihrem Vorgehen um Legitimität bemühen. Dabei geraten sie nicht selten in Dilemmata: Einerseits müssen sie den unterschiedlichen Erwartungen und Anforderungen Rechnung tragen, die von der Bevölkerung im Einsatzgebiet, von bestimmten Gruppen oder von der herrschenden Elite an sie gestellt werden; andererseits muss ihr Handeln im eigenen Land als legitim erachtet werden. Denn nur unter dieser Voraussetzung können die notwendigen Ressourcen – sprich: Steuergelder – mobilisiert werden. Gleichzeitig spielen Input- und Output-Dimensionen von Legitimität eine wichtige Rolle. Je nach Fall werden die externen Akteure

**Tabelle 2**  
**Legitimitätsanforderungen für externe Statebuilder**

	<i>Field-Level</i>	<i>Headquarter-Level</i>
Input-Legitimität	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einbindung von lokalen Akteuren in die Formulierung und Umsetzung der politischen Ziele</li> <li>▶ Unterstützung durch lokale Öffentlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beteiligung von internationalen Bürokratien, Geberorganisationen und anderen Staaten</li> <li>▶ Beteiligung von nationalen Parlamenten</li> <li>▶ Unterstützung durch die nationale und internationale Öffentlichkeit</li> </ul>
Output-Legitimität	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schaffung eines sicheren Umfelds</li> <li>▶ Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage</li> <li>▶ Etablierung nachhaltiger Strukturen in Staat und Gesellschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kosteneffiziente Implementierung von Projekten</li> <li>▶ erfolgreiche Evaluierung</li> <li>▶ Förderung bestimmter Akteure (z.B. NGOs), Werte und Staatsmodelle (z.B. »westliche« Demokratie)</li> </ul>

an beiden oder an einer Dimension gemessen. Auch hier zeigen sich Differenzen je nachdem, ob sich der Akteur gegenüber der Gesellschaft vor Ort oder gegenüber der eigenen Öffentlichkeit legitimieren muss (siehe Tabelle 2, S. 13). Hinzu kommen Spannungen, die zwischen den Dimensionen auftreten. Es mag zum Beispiel zwar gelingen, lokale Akteure in die Formulierung politischer Inhalte einzubinden (Input); dies erschwert jedoch möglicherweise die Etablierung effektiver Entscheidungs- und Implementierungsprozesse und führt somit zu suboptimalen Ergebnissen (Output). Nicht selten wird – um für eine Beteiligung an internationalen Friedensmissionen die Unterstützung des nationalen Parlaments zu erlangen – ein Mandat formuliert, das sich als ineffektiv erweist und damit weder den Output-Kriterien vor Ort noch im eigenen Land genügt. Auch die demonstrative Förderung von NGOs, bestimmten Werten oder Staatsmodellen kann vielleicht die Zustimmung beim eigenen Wahlvolk erhöhen, aber im Krisengebiet zu erheblichen Legitimationsproblemen führen.

## Strategien internationaler Statebuilder

Ein Großteil der skizzierten Probleme hängt mit dem Umstand zusammen, dass externe Akteure explizit oder implizit unterschiedliche Statebuilding-Strategien verfolgen. Dahinter verbergen sich divergierende Annahmen über die Rolle des Staates, das Verhalten der lokalen Akteure, die Ursachen fragiler Staatlichkeit, die Prioritäten beim Statebuilding, die dazu notwendigen Ressourcen, den zeitlichen Horizont der Maßnahmen und die »Eingriffstiefe« in lokale Strukturen. Kurz, die Konzeptionen folgen jeweils anderen Weltbildern und politischen Ordnungsvorstellungen. Sie lassen sich daher grosso modo den grundlegenden Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) zuordnen (siehe Tabelle 3, S. 18). Zwar schließen sie sich konzeptionell keinesfalls gegenseitig aus, sondern verhalten sich grundsätzlich komplementär oder bedingen einander. In der politischen Praxis werden die Ansätze daher parallel verfolgt, wenn auch mit jeweils unterschiedlicher Akzentsetzung. Zugleich konkurrieren die jeweiligen Protagonisten der Strategien aber um die knappen Ressourcen der multi- und bilateralen Geber und um die politische Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger. Etwas generalisierend und zuge-spitzt können vier strategische Orientierungen unterschieden werden.

### Liberalization First

Dieses Konzept stellt bis heute das in der Entwicklungspolitik vorherrschende Paradigma dar, auch wenn einzelne Akteure wie die USA, die Weltbank, der IWF, regionale Entwicklungsbanken, die EU oder bilaterale Geber in der konkreten Ausgestaltung unterschiedlichen Maßnahmen den Vorzug geben. Die *Liberalization-First*-Strategie setzt in erster Linie auf die Förderung von politischen und ökonomischen Freiheiten und zielt auf die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft ab (der sogenannte *Washington Consensus*). Dabei folgt sie einer der Grundannahmen der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, dass marktwirtschaftliche Demokratien die beste Gewähr für Frieden und Stabilität sind – sowohl nach innen als auch nach außen. Diese Vorstellung knüpft zum einen an das Demokratie-Frieden-Theorem an,

wonach Demokratien weniger zu Kriegen neigen und vor allem gegeneinander keinen Krieg führen. Zum anderen lassen sich auch Annahmen über die friedenspolitische Wirkung von Freihandel und wirtschaftlicher Interdependenz unter diesen Ansatz subsumieren (Frieden-durch-Handel-These).<sup>9</sup> In der Literatur wird diese Strategie in Anlehnung an Woodrow Wilsons Vorstellung von einer liberalen Friedensordnung auch »Neo-Wilsonianism« genannt.<sup>10</sup>

Aus der Perspektive dieser Strategie leiden fragile Staaten unter einem Mangel an transparenten, demokratischen Governance-Strukturen und an Möglichkeiten zur freien Entfaltung marktwirtschaftlicher Kräfte, was sich in rentenökonomischen Strukturen, einer mangelhaften Anbindung an den Weltmarkt, technologischer Rückständigkeit oder ausbleibenden Investitionen niederschlägt. Post-Konflikt-Fälle werden demzufolge als ein Sonderfall von Transformationsgesellschaften betrachtet, die sich in einem Übergang zu einem demokratischen System befinden. Folglich liegen die Prioritäten des Statebuilding bei der Durchführung von freien und fairen Wahlen, dem garantierten Schutz der politischen Grundfreiheiten und des Privateigentums, der Förderung von Good Governance im Sinn einer effizienten Verwaltung und bei umfassenden Wirtschaftsreformen unter Einschluss von Privatisierung und Marktöffnung, um auf diese Weise die Integration in den Weltmarkt zu erreichen oder zu verbessern. Der Staat fungiert dabei in erster Linie als Garant für die liberalen Grundfreiheiten. Er soll sich – so die reine Lehre – darauf konzentrieren, einen verlässlichen Rechtsrahmen zu schaffen, innerhalb dessen marktwirtschaftliche Prozesse möglichst ungestört verlaufen können. Mit der Verabschiedung der *Millennium Development Goals* (2000) wurde der *Liberalization-First*-Ansatz ausgeweitet und stärker sozial abgedeckt (*Post-Washington Consensus*). Er wurde insbesondere um Aspekte wie Armutsbekämpfung und den

<sup>9</sup> Siehe dazu John R. Oneil/Bruce Russett, »Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict«, in: *Journal of Peace Research*, 36 (1999) 4, S. 423–442; Charles P. David, »Does Trade Promote Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process«, in: *Security Dialogue*, 30 (1999) 1, S. 25–41.

<sup>10</sup> Vgl. Paris, *At War's End* [wie Fn. 4], S. 40–54.



Aufbau effektiver Bildungs- und Gesundheitssysteme ergänzt. Denn unter den großen Geberinstitutionen hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass es sich dabei um elementare Voraussetzungen für die Entfaltung liberaler Freiheiten handelt.

Ein prominentes Beispiel für *Liberalization First*, zumindest auf der programmatischen Ebene, liefert die Bush-Administration, die infolge des 11. September 2001 die Verbreitung von Demokratie und Freiheit zum zentralen außen- und sicherheitspolitischen Paradigma erklärte.<sup>11</sup> Dies kommt nicht zuletzt in der »Nationalen Sicherheitsstrategie« vom März 2006 zum Ausdruck, in der die Schaffung und Förderung »effektiver Demokratien« als Lösung für eine Reihe von Sicherheitsproblemen ausgegeben wird.<sup>12</sup> Außenministerin Condoleezza Rice betonte daher die Notwendigkeit einer »transformational diplomacy«, das heißt den Aufbau und Erhalt demokratischer, gut regierter Staaten, die auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung eingehen und sich innerhalb des internationalen Systems verantwortungsbewusst verhalten.<sup>13</sup> Diese strategische Grundorientierung der USA findet sich zwar nicht durchgehend in der operativen Politik wieder. Sie setzt aber durchaus Akzente: Beispielsweise werden im Rahmen des 2002 eingerichteten *Millennium Challenge Account* bewusst »good performer« gegenüber »bad performern« bevorzugt, um Anreize für Demokratisierung, gute Regierungsführung und marktwirtschaftliche Reformen zu schaffen.

11 Präsident George W. Bush sprach in diesem Zusammenhang von einer »global campaign of freedom« als strategische Antwort auf die doppelte Herausforderung von »Terroristen und Tyrannen«. Vgl. Rede von Präsident Bush beim National Endowment for Democracy, Washington, D.C., 6.10.2005.

12 Vgl. *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House, März 2006, S. 4–7.

13 Vgl. Rede von Außenministerin Rice zu »Transformational Diplomacy«, Washington, D.C.: Georgetown University, 18.1.2006. Diese Position findet im Grundsatz auch Unterstützung im Abschlussbericht des *Princeton Project on National Security*. Darin heißt es: »We must develop a much more sophisticated strategy of creating the deeper preconditions for successful liberal democracy – preconditions that extend far beyond the simple holding of elections. The United States should assist and encourage Popular, Accountable, and Rights-regarding (PAR) governments worldwide.« Siehe G. John Ikenberry/Anne-Marie Slaughter, *Forging a World of Liberty under Law. U.S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton University, 27.9.2006, S. 6.

## Security First

Die Vertreter dieser – durch die realistische Schule geprägten – Strategie plädieren für einen weniger ambitionierten Ansatz: Die externen Akteure sollen sich primär darauf konzentrieren, die physische Sicherheit zu gewährleisten und das staatliche Gewaltmonopol (wieder-)herzustellen und zu stärken.<sup>14</sup> Die Ausgangsthese lautet: Wenn diese staatliche Kernaufgabe nicht oder nicht ausreichend erfüllt ist, sei eine nachhaltige Entwicklung in anderen Bereichen kaum möglich (»ohne Sicherheit keine Entwicklung«). Der Akzent liegt hier vor allem auf der Gewalt- und Schutzfunktion des Staates und seiner Aufgabe als Verteidiger der Souveränität nach innen und außen. Voraussetzung dafür seien die Entwaffnung oder zumindest Einhegung nichtstaatlicher Gewaltakteure, die Stärkung und Reform des staatlichen Sicherheitssektors, die Professionalisierung von Armee, Grenztruppen, Polizei und Justiz (insbesondere der Strafverfolgungsbehörden), die Beseitigung von Bürgerkriegs- und Gewaltökonomien, die Bekämpfung der Kriminalität und Verbesserungen bei der Kontrolle des Staatsgebiets und der Außengrenzen. Im Fall von Post-Konflikt-Gesellschaften gelten zudem die Trennung der bewaffneten Konfliktparteien und die Beseitigung des (innerstaatlichen) Sicherheitsdilemmas als erster wesentlicher Schritt, um ein Wiederaufflammen der Gewalt zu verhindern. Im Hinblick auf bereits eskalierte ethno-nationale Auseinandersetzungen befürworten einige Autoren daher auch eine Neuordnung von Territorien und Staatsgrenzen bis hin zur Sezession von Gebieten, weil sie sich davon eine dauerhafte Trennung der verfeindeten Gruppen erhoffen.<sup>15</sup>

Ein geradezu klassisches Beispiel für *Security First* waren die traditionellen Peacekeeping-Einsätze der Vereinten Nationen, die zunächst für eine Stabilisierung der Lage sorgen sollten, indem sie die Konfliktparteien trennten (»Stolperdraht«-Funktion) und einen Waffenstillstand beziehungsweise ein Friedensabkommen überwachten. Mit den Bedingungen heutiger multi-dimensionaler UN-Operationen ist eine solche Politik allerdings nicht mehr vereinbar. Der *Security*

14 Vgl. Marina Ottaway/Stefan Mair, *States at Risk and Failed States. Putting Security First*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2004 (Policy Outlook); Kimberly Zisk Marten, *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*, New York: Columbia University Press, 2004.

15 Vgl. z.B. Chaim D. Kaufmann, »When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century«, in: *International Security*, 23 (1998) 2, S. 120–156.

First-Ansatz besteht daher in der Praxis in erster Linie aus Konzepten und Programmen zur Sicherheitssektorreform, zur Eindämmung der Proliferation von Klein- und Leichtwaffen und zur Entwaffnung, Demobilisierung und Integration von Kombattanten. Solche Programme wurden etwa im Rahmen von UNDP, OECD/DAC oder auch in Großbritannien entwickelt.<sup>16</sup> Insbesondere die britische Statebuilding-Politik ist – nicht nur, aber doch signifikant – von einer *Security-First*-Orientierung geprägt. Dafür lassen sich mehrere Belege anführen: Erstens werden in einzelnen Strategiepapieren dem Schutz der Bevölkerung, der Reform der Sicherheitsinstitutionen sowie der Versorgung mit Basisdienstleistungen eine hohe Priorität eingeräumt.<sup>17</sup> Zweitens wurden im Rahmen des *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP), der gemeinsam von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium verwaltet wird, schwerpunktmäßig Initiativen zur Reform des Sicherheitssektors sowie zur Bekämpfung des Handels mit Klein- und Leichtwaffen entwickelt, in die auch ein erheblicher Teil der Mittel floss.<sup>18</sup> Und drittens steht bei der Finanzierung konkreter Projekte vor Ort – im Vergleich zu anderen Gebern – der Sicherheitsbereich im Vordergrund.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Siehe UNDP, *Security Sector Reform and Transitional Justice. A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach*, March 2003, <[www.undp.org/bcpr/documents/jssr/ssr/UNDP\\_2003\\_JSSR\\_Approach.doc](http://www.undp.org/bcpr/documents/jssr/ssr/UNDP_2003_JSSR_Approach.doc)>; OECD/DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*, Paris: OECD, 2005.

<sup>17</sup> Vgl. Department for International Development (DFID), *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London, January 2005, S. 20–23.

<sup>18</sup> Vgl. DFID/FCO/Mod, *The Global Conflict Prevention Pool. A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*, London, August 2003; DFID, *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy, Evaluation Report EV 647*, London, März 2004.

<sup>19</sup> Zu diesem Ergebnis kommt die Joint Utstein-Studie, die über 300 Peacebuilding-Projekte evaluiert hat, die von vier Gebern (Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Deutschland) zwischen 1997 und 2001 finanziert wurden. Dabei wird deutlich, dass sich Großbritannien am stärksten im Sicherheitsbereich engagiert hat, während bei Deutschland und Norwegen Projekte mit sozio-ökonomischer Ausrichtung dominierten. Vgl. Dan Smith, *Getting Their Act Together. Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*, Oslo: International Peace Research Institute, November 2003, S. 41–43.

## Institutionalization First

Bei dieser Strategie liegt das Hauptaugenmerk auf der Stärkung legitimer und effektiver Institutionen – sowohl auf gesamtstaatlicher als auch lokaler Ebene –, die in die Lage versetzt werden sollen, wesentliche Dienstleistungen zu erbringen. Dieser Ansatz hat sich nicht zuletzt in Reaktion auf Fehlschläge der *Liberalization-First*-Strategie entwickelt. Zwar teilen beide Strategien die Orientierung an der marktwirtschaftlichen Demokratie, sie unterscheiden sich aber im Hinblick auf die Mittel und Wege zu deren Verwirklichung. Insbesondere für Post-Konflikt-Gesellschaften gelte daher die Formel *Institutionalization before Liberalization* (Roland Paris).<sup>20</sup> Die Ausgangsvermutung von Vertretern dieser Konzeption – wie Francis Fukuyama – lautet, dass sich Wissen über Organisationsstrukturen, über öffentliche Verwaltung und den Aufbau von Institutionen durchaus transferieren lasse. Aber andere – vor allem sozio-kulturelle Faktoren (z.B. gesellschaftliche Normen) – seien von außen kaum oder nur sehr schwer zu beeinflussen.<sup>21</sup> Grundsätzlich gehen die Befürworter von *Institutionalization First* von der Annahme aus, dass Institutionen mittel- bis langfristig dazu beitragen, das Verhalten von Akteuren zu verändern, kollektive Lernprozesse zu fördern und auf diese Weise langfristige Sozialisationseffekte zu erzielen, die der Autorität und dem Ansehen des Staates zugute kommen. Sie richten ihr Engagement daher vorrangig auf die Etablierung und Konsolidierung politischer Institutionen (Parlamente, Räte), die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen (z.B. einer Verfassungsgerichtsbarkeit), die Stärkung und Reform der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Steuer-, Zoll- und Finanzverwaltung, und die Bekämpfung von Korruption. Ein zentrales Element ihres Ansatzes ist es, Institutionen und Verfahren zur Konfliktbearbeitung und Streit-schlichtung zu etablieren wie etwa Ombudsstellen, Kommissionen, Schiedsgerichtsbarkeit, »Ältestenräte« oder auch traditionelle Gerichte.

Um solchen Maßnahmen Legitimität zu verschaffen, müssen sich die relevanten gesellschaftlichen Gruppen in diesen Institutionen wiedererkennen. Die *Institutionalization-First*-Strategie ist daher sowohl mit informellen als auch mit formellen Modellen der Machtteilung (Power-sharing) kompatibel, die auf die

<sup>20</sup> Vgl. Paris, *At War's End* [wie Fn. 4], S. 179–211.

<sup>21</sup> Siehe Francis Fukuyama, *Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik*, Berlin: Propyläen, 2004 (Taschenbuchausgabe 2006), S. 41–53.

**Tabelle 3**  
**Statebuilding-Strategien im Überblick**

Strategie	Prioritäten (Beispiele)	Zeithorizont	Eingriffstiefe	IB-Theorie
Liberalization First	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demokratisierung</li> <li>Wirtschaftsreformen</li> <li>Privatisierung</li> <li>Integration in den Weltmarkt</li> </ul>	Kurz- bis mittel- fristig (5 bis 10 Jahre)	Groß	Liberalen Ansätze, ins- besondere Demokratie- Frieden-Theorem
Security First	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung des Gewaltmonopols und des Sicherheitsapparats</li> <li>Sicherheitssektorreform</li> </ul>	Kurz- bis mittel- fristig (5 bis 10 Jahre)	Gering bis mittel	Realistische Ansätze
Institutionalization First	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung politischer und administrativer Institutionen</li> <li>Stärkung der Rechtsstaatlichkeit</li> </ul>	Mittel- bis lang- fristig (10 bis 20 Jahre)	Mittel	Institutionalistische Ansätze
Civil Society First	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung des sozialen Zusammen- halts</li> <li>Verbesserung der Partizipations- chancen</li> <li>Förderung von NGOs, Verbänden, Parteien</li> </ul>	Mittel- bis lang- fristig (10 bis 20 Jahre)	Groß	Sozialkonstruktivis- tische Ansätze

Inklusion der wichtigsten Akteure setzen, nicht zuletzt um klare Mehrheits-Minderheitsverhältnisse zu verhindern. Institutionelle Regelungen hierfür sind unter anderem All-Parteien-Regierungen, proportionale Repräsentation und die Quotierung von Ämtern. Zudem können bestimmten Gruppen Veto-Rechte eingeräumt werden.<sup>22</sup> Möglich sind aber auch andere Formen der politischen Partizipation, die nicht zwingend demokratischen Standards entsprechen müssen, aber trotzdem von der Bevölkerung als legitim akzeptiert werden wie etwa traditionelle Herrschaftsformen, neopatrimoniale Strukturen (Patron-Klientel-Beziehungen) oder Verfahren zur Kooptation und Konsultation von gesellschaftlichen Gruppen.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Zum Modell der Machtteilung in multiethnischen Gesellschaften vgl. Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Ulrich Schneekener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte*, Frankfurt: Suhrkamp, 2002, S. 237–333; Ian O'Flynn/David Russell (Hg.), *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, London: Pluto Press, 2005.

<sup>23</sup> Ein Beispiel dafür sind die 1998 in Nord-Kivu (DR Kongo) gebildeten Ältestenräte (*Barza Intercommunautaire*), bestehend aus 24 Mitgliedern (je drei Vertreter der acht lokalen Ethnien), die zur Streitschlichtung und Konsultation gegründet wurden; vgl. Denis M. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 2005, S. 215–216.

Dieser Ansatz ist damit anschlussfähig an die Förderung oder Wiederbelebung existierender, durch lokale Traditionen geprägter Institutionen, sofern diese zur Stabilität von Staatlichkeit beitragen. Die Befürworter dieses Konzepts stehen daher nicht nur einer raschen Wirtschaftsliberalisierung skeptisch gegenüber. Sie kritisieren auch die Einführung einer klassischen Mehrheitsdemokratie, insbesondere im Kontext multiethnischer Gesellschaften. In der Praxis verfolgen multi- und bilaterale Geber diesen Ansatz vor allem im Hinblick auf Reformen der staatlichen Verwaltung und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Ein Beispiel für diese Strategie ist die niederländische Entwicklungspolitik, die im Kontext ihres *Stability Assessment Framework* die Stärkung institutioneller Kapazitäten bei Militär und Polizei, bei der Justiz, beim Parlament und beim öffentlichen Dienst in den Mittelpunkt ihrer Analysen und Projekte stellt.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> The Netherlands Ministry of Foreign Affairs/The Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*, Den Haag, Januar 2005, S. 36–45. Diese Orientierung spiegelt sich auch in den von den Niederlanden finanzierten Projekten wider, die in der Joint Utstein-Studie untersucht wurden. Vgl. Smith, *Getting Their Act Together* [wie Fn. 19], S. 32–35.

## Civil Society First

Diese Strategie, die prominent in der friedens- und entwicklungspolitischen Literatur vertreten wird, stellt die Zivilgesellschaft in das Zentrum von Statebuilding und setzt damit – im Unterschied zu den drei anderen Ansätzen – in erster Linie auf Bottom-up-Prozesse.<sup>25</sup> Die Prämisse lautet: Der Staat und seine Institutionen müssen »von unten« wachsen und von der Gesellschaft getragen werden. Um dies zu erreichen, benötigt man eine politische Kultur und Normen, die von einer breiten Mehrheit geteilt werden. Genau daran aber fehlt es oftmals in Ländern, die von fragiler Staatlichkeit betroffen sind. Stattdessen besteht eine Kluft zwischen den regierenden Eliten und dem Staatsapparat auf der einen und den fragmentierten gesellschaftlichen Akteuren auf der anderen Seite. Die Vertreter von *Civil Society First* wollen daher zunächst den sozialen Zusammenhalt stärken, die Bedingungen für politische Partizipation verbessern, benachteiligte und marginalisierte Gruppen fördern sowie eine (kritische) Öffentlichkeit entwickeln. Dazu mahnen sie den Schutz der Menschenrechte an – insbesondere der Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – und fordern Projekte im Bereich der Frauen-, Jugend-, Bildungs-, Kultur- und Sozialarbeit. Ihr Ziel ist die Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Kräfte (*empowerment*). Stärker als die übrigen Strategien setzt dieser Ansatz auf eine bessere Input-Legitimität des Staates, der aus dieser Perspektive vorrangig als Arena partizipativer gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse verstanden wird.

Im Fall von Post-Konflikt-Gesellschaften gehören zum typischen Spektrum zivilgesellschaftlicher Maßnahmen zudem noch die humanitäre Grundversorgung, die sozialpsychologische Konfliktbearbeitung (z.B. Traumabewältigung bei Kriegsoptionen), Hilfen zur Wiederansiedlung zurückkehrender Flüchtlinge beziehungsweise Vertriebenen, die Reintegration von Kindersoldaten, Formen gewaltfreier Konfliktbearbeitung sowie Versöhnungsprozesse (z.B. Täter-Opfer-Ausgleich). In der Praxis enthält dieses Konzept meist die Unter-

stützung von Menschenrechts-, Frauen- und Friedensgruppen, von Kirchen, Medienvertretern, politischen Parteien, Verbänden, Gewerkschaften oder lokalen Gemeinschaften.<sup>26</sup> Nicht selten ist die Gründung solcher NGOs von außen induziert; bei einigen handelt es sich um Ableger international agierender NGOs oder Netzwerke, die sich auf bestimmte Aufgabenbereiche spezialisiert haben. Der *Civil-Society-First*-Ansatz setzt im Unterschied zu den anderen Strategien stärker auf die Förderung komplementärer oder alternativer Strukturen, die von nicht-staatlichen Akteuren getragen werden – und sei es als Übergangslösung, bis staatliche Strukturen (wieder) in der Lage sind, Dienstleistungen für den Großteil der Bevölkerung zu erbringen.

Operative Beispiele für diesen Ansatz sind der von der Bundesregierung 1999 eingerichtete Zivile Friedensdienst (ZFD), finanziert über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sowie die seit 2001 vom Auswärtigen Amt (AA) finanzierten Projekte zu Ziviler Konfliktbearbeitung (zivik). Im Rahmen des ZFD wurden bis Ende 2005 über 200 Personen ausgebildet, die in Konflikt- und Krisenregionen in Kooperation mit Partnerorganisationen Friedensarbeit leisten sollen. Zivik dient dazu, NGOs und andere nichtstaatliche Organisationen zu fördern, um gesellschaftliche Friedenspotentiale zu stärken. In beiden Fällen reichen die Aktivitäten vom Aufbau von Dialog- und Versöhnungsforen über Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit bis hin zur Beratung lokaler und internationaler NGOs. Im Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« der Bundesregierung wird der ZFD daher als das »wichtigste friedenspolitische Instrument zur Förderung von Friedenspotentialen der Zivilgesellschaft« bezeichnet.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Vgl. dazu Norbert Ropers, »Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure«, in: Dieter Senghaas (Hg.), *Frieden Machen*, Frankfurt: Suhrkamp, 1997, S. 219–242; Tobias Debiel/Monika Sticht, *Towards a New Profile? Development, Humanitarian and Conflict-Resolution NGOs in the Age of Globalization*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), 2005 (INEF Report 79/05); Paul van Tongeren/Malin Brenk/Marte Hellema/Juliette Verhoeven (Hg.), *People Building Peace II. Successful Stories of Civil Society*, Boulder: Lynne Rienner, 2005.

<sup>26</sup> Siehe z.B. Martina Fischer (Hg.), *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton*, Berlin: Lit Verlag, 2006.

<sup>27</sup> Die Bundesregierung, *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«*, Berlin, Mai 2004, S. 69.

## Risiken und Nebenwirkungen der Strategien

Jede Strategie hat ihre Risiken und Nebenwirkungen: Das *Liberalization-First*-Programm unterschätzt die destabilisierenden Effekte, die oft mit einer raschen Demokratisierung und Marktöffnung verbunden sind (Stichwort »Schocktherapie«). Zum einen liegt es im Wesen von Wahlkämpfen und Wahlen, Polarisierungen und Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu verstärken. Dies gilt insbesondere in Nachkriegssituationen, aber auch bei latenten Konflikten. Angesichts der zumeist ungleichen Ressourcenverteilung, dem vielfach exklusiven Zugang der Regierenden zu den staatlichen Medien und den zahlreichen Manipulationsmöglichkeiten profitieren von solchen Prozessen vor allem die Machthaber, die sich dann zusätzlich mit demokratischer Legitimität schmücken können. In Post-Konflikt-Ländern führt dies nicht selten zur Konsolidierung der aus der Kriegssituation hervorgegangenen Kräftekonstellationen und damit zur Bestätigung jener Politiker, die für den gewaltsamen Konflikt verantwortlich waren. Die marktliberalen Aspekte der *Liberalization-First*-Strategie – Betonung von Reformen zur Deregulierung und Privatisierung – kommen ebenfalls eher denjenigen Gruppen, Familienclans oder Oligarchen entgegen, die ohnehin schon zur ökonomischen Elite gehören, was die sozialen Gegensätze weiter verschärft. Privatisierungsprozesse sind darüber hinaus häufig mit Korruption und verschiedenen Formen der Wirtschaftskriminalität verbunden. Das erschwert den Aufbau gemeinwohlorientierter öffentlicher Institutionen, die sich über reguläre Steuern und Abgaben finanzieren. Zudem geht das Liberalisierungsprojekt – zumindest am Anfang – oftmals mit einer De-Institutionalisierung einher: Bestehende Institutionen und Strukturen gelten als ineffizient und werden von den Gebern infrage gestellt oder aktiv zerschlagen, wie dies etwa im Kontext der Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF in den achtziger und frühen neunziger Jahren geschah. Ein besonders extremes Lehrbeispiel für die destabilisierende Wirkung von *Liberalization First* lieferte 2003/2004 die US-geführte *Coalition Provisional Authority* (CPA) im Irak. Für die CPA hatte nicht

Sicherheit Priorität, sondern eine möglichst rasche Demokratisierung und Marktöffnung.<sup>28</sup>

Der eher stabilitäts- als reformorientierte *Security-First*-Ansatz birgt das Risiko, dass er in der Praxis zu einem *Security-Only*-Ansatz mutiert und letztlich jene Kräfte stärkt, die am Erhalt des Status quo interessiert sind. Zwar lässt sich kaum bestreiten, dass die Gewährleistung von Sicherheit die Grundlage für alle weiteren Statebuilding-Aktivitäten ist. Dennoch kann die Konzentration auf den staatlichen Sicherheitsapparat dazu führen, dass autoritäre oder semiautoritäre Strukturen etabliert oder konsolidiert werden. Dies wiederum würde sich auf andere Bereiche des Statebuilding kontraproduktiv auswirken. Im schlimmsten Fall erhielten die herrschenden Eliten durch internationale Gelder finanzierte, effektive Machtinstrumente, die es ihnen erlaubten, Reformen zu blockieren beziehungsweise rückgängig zu machen, oppositionelle Kräfte zu unterdrücken oder bestimmte Bevölkerungsteile zu marginalisieren, was mittelfristig destabilisierende Effekte haben dürfte.

*Institutionalization First* verfolgt zwar ein breiter angelegtes Programm, um öffentliche Institutionen aufzubauen oder weiterzuentwickeln. Auch diese Strategie hat jedoch die Tendenz, de facto jene Kräfte zu begünstigen, denen primär an der Absicherung ihrer Machtposition und ihrer Partikularinteressen gelegen ist und weniger an einer nachhaltigen Stärkung von Staatlichkeit. Dies wird durch die elitenorientierte Top-down-Perspektive des Ansatzes gefördert. Insbesondere der Rückgriff auf vor- und nicht-demokratische Verfahren und Institutionen – selbst wenn diese nur für eine Übergangszeit gelten sollen – kann das

<sup>28</sup> Zum einen sorgte die CPA mit ihren Beschlüssen zur Entbaathisierung des Staatsapparats (Order 1 und 5) und zur Auflösung der Restbestände der irakischen Armee (Order 2) bewusst für eine De-Institutionalisierung (und für die Entlassung von einer halben Million Staatsbediensteten), um den Weg zu einer – vermeintlichen – Demokratisierung frei zu machen. Zum anderen verordnete die CPA der bis dato staatlich gelenkten irakischen Wirtschaft eine »Schocktherapie«, bei der nicht nur die Steuern gesenkt wurden (Order 37), sondern auch günstige Bedingungen für ausländische Investoren geschaffen werden sollten (Order 39). Bereits im Mai 2003, kurz nach dem offiziellen Ende der Kriegshandlungen, hatte CPA-Chef Paul Bremer den Irak als »open for business« erklärt.

langfristige Ziel der Demokratisierung unterminieren oder gänzlich unerreichbar machen. Die Strategie könnte am Ende gar zu einer Konsolidierung autoritärer oder klientelistischer Strukturen führen, deren Akteure sich mit Verweis auf Tradition und/oder Religion jedweder Reformpolitik verweigern und ihre Politik ungeachtet institutioneller »Fassaden« fortsetzen. Die Kluft zwischen formalisierten, rechtlich geregelten Prozeduren und faktischer Politik würde wachsen. Auf Dauer stellt dies die Legitimität der von außen geförderten Institutionalisierung infrage und führt zu einer Entfremdung der Bevölkerung von den staatlichen Institutionen.

Die *Civil-Society-First*-Strategie verhält sich spiegelbildlich dazu. Ihre Befürworter gehen davon aus, dass Statebuilding vor allem an einer mangelhaft organisierten Zivilgesellschaft scheitert. Diese Sichtweise erkennt, dass in den meisten fragilen Staaten private und gesellschaftliche Akteure gegenüber öffentlichen Institutionen dominieren, die häufig von Gruppeninteressen gelenkt werden. Der Staat ist mitunter von nichtstaatlichen Akteuren regelrecht »umstellt«, die mit der Zeit einen Großteil seiner Aufgaben und Funktionen übernommen haben. Wenn in einer solchen Situation NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure gefördert werden, läuft man Gefahr, diese Parallelstrukturen zu stärken und die Entwicklung einer legitimen staatlichen Ordnung zu erschweren. Darüber hinaus sind die normativen Prämissen problematisch, die mit dem Begriff »Zivilgesellschaft« verbunden sind – wie etwa die inhärente Gemeinwohl-orientierung. Der Ansatz birgt insofern die Tendenz, nicht allein den Wandel von Staatlichkeit, sondern auch eine umfassende gesellschaftliche Neuordnung zu fördern, was notwendigerweise einen tiefen Eingriff in lokale Strukturen bedeutet. Hinzu kommt, dass NGOs – wie vielfach dokumentiert – nur sehr begrenzt als authentische Akteure der Zivilgesellschaft gelten können. Dies ist vor allem dann zweifelhaft, wenn sie extern finanziert werden. Oftmals betrachtet die lokale Bevölkerung sie eher als Fremdkörper: Man nimmt ihre Dienstleistungen zwar in Anspruch, aber sie stellen keine repräsentative Vertretung dar.

Bei der Gegenüberstellung der Ansätze wird noch ein weiterer Aspekt deutlich: Den Strategien *Liberalization First* und *Civil Society First* liegt eine holistische Perspektive zugrunde, was zwangsläufig zu einer sehr umfassenden Agenda (maximalistisch) führt. Beide Ansätze dringen tief in das innere Gefüge von Staat und Gesellschaft ein. Die anderen Strategien lassen sich dagegen leichter auf ein Mindestprogramm redu-

zieren (minimalistisch) und stärker fokussieren; die Tiefe externen Eingriffe ist entsprechend geringer.

*Security First* und *Institutionalization First* sind insofern offener für »zweitbeste Lösungen« und suboptimale Resultate, während die beiden anderen Ansätze aufgrund ihrer stärkeren normativen Fundierung größere Schwierigkeiten haben, Abstriche zu machen. Im Gegenteil: *Liberalization First* und *Civil Society First* tendieren, wie die Praxis zeigt, eher dazu, die Agenda sukzessive auszuweiten, wenn neue Problemlagen auftauchen. Auf diese Weise passen sie sich immer wieder aufs Neue der tatsächlichen Komplexität von politischen und sozio-ökonomischen Prozessen an. Dies führt dazu, dass sich trotz der eindeutigen Zielsetzung – marktwirtschaftliche Demokratie und Stärkung der Zivilgesellschaft – die Prioritäten im Prozess des Statebuilding verschieben oder nicht mehr erkennbar sind.

Mithilfe der schlankeren Varianten von *Security First* oder *Institutionalization First* lassen sich Zielkonflikte möglicherweise leichter vermeiden. Die Abfolge der insgesamt eher begrenzten Maßnahmenpakete (*sequencing*) erscheint ebenfalls einfacher. Umgekehrt besteht bei diesen Ansätzen die Gefahr, dass sie zu kurz greifen, weil sie sich lediglich auf die staatlichen Kernfunktionen konzentrieren, die aber ohne Veränderungen des ökonomischen und gesellschaftlichen Umfelds letztlich auf Sand gebaut sind. In der Tat lässt sich feststellen, dass auch bei diesen beiden Ansätzen konzeptionelle Ausweitungen – etwa auf Fragen der Demokratisierung und der zivilgesellschaftlichen Kontrolle – umso mehr drohen, je anspruchsvoller Reformen des Sicherheitssektors oder der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit verstanden werden. In Afghanistan führte daher der Versuch eines zunächst begrenzten Engagements (*light footprint*) seit 2002 relativ schnell zu einer Ergänzung der Agenda, weil deutlich wurde, dass sich die Sicherheitslage, die Stabilität politischer Institutionen, die Qualität von Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit sowie die wirtschaftliche Entwicklung gegenseitig bedingen.

Insofern verwundert es nicht, dass sich die Strategien nur schwer eindeutig externen Akteuren oder konkreten Statebuilding-Operationen zuordnen lassen. In der Regel bedienen sich die meisten internationalen Organisationen, multilateralen Geber und Regierungen gleichzeitig mehrerer Strategien oder einer Mischung verschiedener Ansätze. Denn intern lassen sich für jeden einzelnen Ansatz Befürworter und Gegner finden, die jeweils bestimmten administrativen Einheiten angehören, zum Beispiel Ministe-

rien, Direktionen, Abteilungen oder – im Falle der UN – Sonderorganisationen. Oft stehen sich innerhalb einer internationalen Organisation oder einer Regierung sicherheitspolitische, humanitäre, entwicklungs- politische und diplomatische Akteure mit ihren speziellen strategischen Präferenzen gegenüber. Typischerweise vertreten westliche Entwicklungsministerien oder -agenturen eher *Liberalization-First*- oder *Civil-Society-First*-Ansätze, während Verteidigungs- und Innenministerien primär an *Security-First*-Strategien interessiert sind.

Hinter dieser funktionalen Differenzierung verbirgt sich auch ein Grund für die typischen internen Grabenkämpfe um Ressourcen und Politikansätze und die häufig beklagte mangelnde Kohärenz innerhalb der Institutionen. Es ist daher entscheidend, ob und inwieweit die externen Akteure in der Lage sind, die jeweiligen Vorzüge der skizzierten Strategien miteinander zu kombinieren und die Interdependenzen positiv zu nutzen, die zwischen den verschiedenen Maßnahmen bestehen. Denn in der Realität müssen pragmatische, auf den Einzelfall abgestimmte Mittelwege gefunden werden, da für sich genommen keiner der hier vorgestellten Ansätze Aussicht auf Erfolg haben dürfte.

Internationale Statebuilder müssen demnach in ihren jeweiligen Hauptstädten beziehungsweise Hauptsitzen eine intern abgestimmte Politik entwickeln, die die jeweiligen Strategien oder Strategieelemente verbindet und in operative Strukturen und Programme überführt. In den vergangenen Jahren haben einige OECD-Staaten – vor allem Großbritannien, die Niederlande, Norwegen, Schweden, Kanada und Australien – Anstrengungen unternommen, im Hinblick auf Statebuilding *joined-up*- beziehungsweise *Whole-of-Government*-Ansätze und -Kapazitäten zu bilden. Auf diese Weise hoffen sie, sowohl strategisch als auch operativ besser auf die Herausforderungen fragiler Staatlichkeit reagieren zu können, Kohärenz und Koordination der eigenen Politik zu verbessern und somit die Gefahr von Ad-hoc-Entscheidungen zu verringern.<sup>29</sup> In Deutschland steht dieser Prozess – trotz einiger Ansätze, die primär mit dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« verbunden sind – noch am Anfang.

<sup>29</sup> Für vergleichende Analysen siehe OECD/DAC, *Whole of Government Approaches in Fragile States*, Paris, Dezember 2006; Center for Security Studies, *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Außenpolitik*, Zürich: ETH, November 2006; Stewart Patrick/Kaysie Brown, *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing »Whole of Government« Approaches to Fragile States*, New York: International Peace Academy, 2007.

## »Whole of Government«: Herausforderung für die deutsche Politik

Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Bundesrepublik zunehmend an internationalen Statebuilding-Aktivitäten beteiligt. Aktuell engagiert sich Deutschland vor allem bei vier größeren, auf längere Zeiträume ausgerichteten Missionen in Bosnien (seit 1995), dem Kosovo (seit 1999), Afghanistan (seit 2002) und dem Libanon (seit 2006). Darüber hinaus entsandte und entsendet Deutschland ziviles, polizeiliches und militärisches Personal im Kontext von UN-, EU- oder OSZE-Missionen auch in andere Krisengebiete und fragile Staaten, darunter Mazedonien, Sudan, DR Kongo, Liberia, Indonesien/Aceh und Georgien. Die Zunahme internationaler Friedensmissionen, die nicht zuletzt auf die Stabilisierung und Stärkung staatlicher Strukturen abzielen, und deren multi-dimensionaler Charakter haben direkte Konsequenzen für die deutsche Politik: Eine zunehmende Zahl an Ministerien stellt Personal und Finanzmittel für internationale Aktivitäten bereit und führt Maßnahmen durch, die in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität und Rechtsstaatlichkeit zum Statebuilding beitragen. Dies reicht weit über die außenpolitischen Kernressorts von AA, BMZ und Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hinaus und schließt punktuell insbesondere die Innen-, Justiz-, Umwelt-, Wirtschafts-, Finanz- und Bildungsministerien sowie die entsprechenden nachgeordneten Behörden (z.B. Technisches Hilfswerk, Bundespolizei, Bundesgerichte) mit ein. Damit nehmen einerseits Konflikte zwischen den Ressorts zu, da die traditionelle Abgrenzung und Kompetenzverteilung – insbesondere im Dreieck von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik – infrage gestellt wird und vermehrt Querschnittsaufgaben auf die Tagesordnung drängen. Andererseits wächst zwangsläufig der Bedarf an Koordinierung und Steuerung innerhalb der Bundesregierung.

Unter Praktikern ist daher unbestritten, dass ein ressortübergreifender Ansatz notwendig ist. Bereits das Gesamtkonzept »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« (2000) enthält einen allgemein gehaltenen Appell, der eine »politische Gesamtstrategie« fordert, die »die Instrumente insbesondere der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt«. Etwas konkreter wird der Aktions-

plan von 2004, der in der »Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen« einen Schwerpunkt für eine ressortübergreifende Politik sieht. Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform des Sicherheitssektors sollen hier Vorrang haben.<sup>30</sup> In der Koalitionsvereinbarung vom November 2005 wird der Bereich Krisenprävention zu einer »prioritären Querschnittsaufgabe« erklärt, bei der es um die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen sowie um die Bereitstellung zusätzlicher Mittel gehe. Darüber hinaus erhebt das Weißbuch zur »Sicherheitspolitik und zur Reform der Bundeswehr« (Oktober 2006) den Anspruch, einen Ansatz »verbundener Sicherheit« zu entwickeln, der – vor allem bei internationalen Friedenseinsätzen – ein Zusammenspiel militärischer, polizeilicher, diplomatischer und entwicklungspolitischer Instrumente vorsieht. Trotz dieser wiederholten regierungsamtlichen Bekenntnisse zu ressortübergreifenden Ansätzen ist die Praxis noch nicht allzu weit gediehen – jedenfalls im Vergleich zu anderen westlichen Regierungen. Defizite und Reformbedarf bestehen vor allem in fünf Bereichen: Konzeption und Strategie, Strukturen und Verfahren, Finanzierungsinstrumente, personelle Ressourcen und Verhältnis von Headquarter- und Field-Level.

### Konzeption und Strategie

Die Bundesrepublik verfügt bisher zum Thema Statebuilding über keine ressortübergreifende Konzeption oder Strategie. Der Aktionsplan kann und soll diese Aufgabe nicht leisten. Dazu ist er zum einen inhaltlich wesentlich breiter angelegt; zum anderen handelt es sich bei diesem Dokument in erster Linie um einen Katalog von mehr oder minder spezifischen Maßnahmen und Absichtserklärungen, der wenig Auskunft über deren Umsetzung gibt. Auf Ressortebene existiert

<sup>30</sup> Vgl. Bundesregierung, *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«* [wie Fn. 27], S. 36–39. Für eine umfassende Analyse des Aktionsplans siehe Tobias Debiel, »Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools«, in: *Die Friedenswarte*, 79 (2004) 3–4, S. 253–298.



ebenfalls kein diesbezüglicher Ansatz, auch nicht unter inhaltlich vergleichbaren Termini. Die einzige signifikante Ausnahme bildet das »übersektorale Konzept« des BMZ zum Thema »Peacebuilding« innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik.<sup>31</sup> Auch in übergeordneten Dokumenten zur Sicherheits- und Entwicklungspolitik – dem Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung (2002), den Verteidigungspolitischen Richtlinien (2003), dem entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte (2004) oder dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik (2006) – findet man weder diese oder sinnverwandte Begriffe noch Orientierungen, wie man sich den Umgang mit fragilen Staaten vorzustellen hat.<sup>32</sup>

In anderen Industrieländern dagegen gibt es entsprechende Papiere, die entweder von einzelnen Entwicklungsagenturen und -ministerien oder von mehreren Ressorts gemeinsam verantwortet werden (siehe Tabelle 4), auch wenn – je nach Autorenschaft – von »fragile states« (USAID, DFID, AusAID), »ungoverned areas« (US-Verteidigungsministerium), »poorly performing, unstable and conflict-ridden countries« (Canada's International Policy Statement) oder »countries at risk of instability« (UK Prime Minister's Strategy Unit) die Rede ist. Diese Dokumente haben gleichwohl unterschiedliche Funktionen: Bei einigen handelt es sich um Grundlagenpapiere, die im Rahmen einer Gesamtstrategie das Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik thematisieren; bei anderen wird direkt auf den Umgang mit Krisenregionen und fragilen Staaten Bezug genommen; wieder andere haben einen stärker operativen Charakter, da sie Schlussfolgerungen für Statebuilding-Maßnahmen ziehen, inklusive der Konsequenzen für interministerielle Zusammenarbeit.

Für eine ressortübergreifende Statebuilding-Strategie in Deutschland können durchaus eine Reihe von Dokumenten genutzt werden, die einzelne Teilaspekte des Themas abdecken oder berühren – wie diverse Beiträge zu ziviler Konfliktbearbeitung, Good Gover-

nance, internationaler Polizeihilfe, zivil-militärischer Kooperation, Menschenrechten, Armutsbekämpfung etc. Dabei handelt es sich in der Regel lediglich um Konzepte, die innerhalb einer Institution (vor allem in AA und BMZ) erstellt wurden und nicht den Anspruch haben, Vorgaben für die gesamte Politik der Bundesregierung zu formulieren.

Eine solche Übung ist aber notwendig: Denn jedes Ressort pflegt eigene Ansätze oder Philosophien, die sich mit jedem hauseigenen Positionspapier festigen. Oftmals werden mittel- oder langfristige Politikziele beschrieben, die unter Umständen sogar in Konkurrenz zueinander stehen. Eine Statebuilding-Strategie könnte daher Folgendes leisten:

- ▶ Entwicklung einer gemeinsamen Terminologie, damit alle Beteiligten ein gemeinsames Verständnis für die Problematik erlangen;
- ▶ Abwägung und Gewichtung der verschiedenen Perspektiven und Zielvorstellungen mit Blick auf Statebuilding;
- ▶ Verständigung auf zentrale Bereiche von Statebuilding, in denen sich Deutschland – gemeinsam mit anderen oder im Unterschied zu anderen Gebern – engagieren will;
- ▶ Definition der dafür notwendigen Instrumente und Ressourcen sowie gegebenenfalls Identifizierung von »Lücken«;
- ▶ den Aspekt Statebuilding in Relation zu anderen Zielen der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik setzen und insofern in eine Gesamtperspektive einbetten.

Darüber hinaus gilt es, die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den Ressorts zu überdenken und neue Zuordnungen vorzunehmen, die den Bedarf an Kooperation und Koordination reduzieren. Mit anderen Worten: Eine Strategie sollte nicht nur gemeinsame Leitlinien und Schwerpunkte enthalten und die Zusammenarbeit fördern, sondern gleichzeitig auch die jeweiligen Profile und Zuständigkeiten der Ressorts schärfen (Wer macht was?). Die Realität sieht aber eher so aus, dass in bestimmten Bereichen keine klare Federführung erkennbar ist. Dies führt dazu, dass beispielsweise BMZ, AA oder andere Institutionen ähnlich gelagerte Projekte in Drittländern finanzieren – etwa zur Stärkung der Zivilgesellschaft, zu genderspezifischen Aspekten der Konfliktbearbeitung, zur Versöhnungspolitik oder zur Förderung der Menschenrechte. Diese Situation ist zum Teil dem noch immer vorherrschenden »Gießkannen«-Prinzip geschuldet, das nicht nur in der Entwicklungspolitik, sondern auch bei Maßnahmen zur Demokratie

<sup>31</sup> Siehe BMZ, *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding)*, Bonn 2005. Im BMZ wird zudem ein Strategiepapier zum Umgang mit fragilen Staaten erarbeitet. Dieses lag bei Fertigstellung dieser Studie allerdings noch nicht vor und konnte deshalb nicht berücksichtigt werden.

<sup>32</sup> In der Joint Utstein-Studie wurde der Mangel an übergreifenden konzeptionellen Leitlinien beklagt, entlang derer Peacebuilding-Projekte durchgeführt werden; vgl. Smith, *Getting Their Act Together* [wie Fn. 19], S. 61–67.

**Tabelle 4**  
**Konzeptionen und Strategien zum Umgang mit fragiler Staatlichkeit**

USA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ The White House, <i>National Security Strategy of the United States</i>, 2002, 2006.</li> <li>▶ Department of Defense (DoD), <i>National Defense Strategy of the United States</i>, März 2005.</li> <li>▶ DoD, <i>Directive 3000.05, Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations</i>, November 2005.</li> <li>▶ The White House, <i>National Security Presidential Directive (NSPD-44), Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization</i>, Dezember 2005.</li> <li>▶ United States Agency for International Development (USAID), <i>Fragile States Strategy</i>, Januar 2005.</li> <li>▶ USAID, <i>US Foreign Aid: Meeting the Challenge of the 21<sup>st</sup> Century</i>, 2004.</li> </ul>
Großbritannien	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prime Minister's Strategy Unit, <i>Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response</i>, 2005.</li> <li>▶ Department for International Development (DFID), <i>Why We Need to Work More Effectively in Fragile States</i>, Januar 2005.</li> <li>▶ DFID/Ministry of Defence (MoD)/Federal Coordination Officer (FCO), <i>The Africa Conflict Prevention Pool: An Information Document</i>, September 2004.</li> <li>▶ DFID/MoD/FCO, <i>The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict</i>, August 2003.</li> <li>▶ DFID/FCO, <i>Closer Working Action Plan</i>, 2003.</li> </ul>
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ministry of Foreign Affairs, <i>The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development</i>, Januar 2005.</li> </ul>
Norwegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ministry of Foreign Affairs, <i>Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective</i>, August 2004.</li> </ul>
Schweden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ministry of Foreign Affairs, Policy Analysis Office, <i>Project on Fragile States: Final Report</i>, 2005.</li> <li>▶ Swedish International Development Authority (SIDA), <i>Promoting Peace and Security through Development Cooperation</i>, Oktober 2005.</li> <li>▶ <i>Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development</i>, Government Bill 2002/03:122, 2003.</li> <li>▶ Ministry of Foreign Affairs, <i>Preventing Violent Conflict – Swedish Policy for the 21<sup>st</sup> Century</i>, 2000.</li> <li>▶ Ministry of Foreign Affairs, <i>Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan</i>, 1999.</li> </ul>
Kanada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Government of Canada, <i>Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World</i>, April 2005.</li> <li>▶ Canadian International Development Agency (CIDA), <i>On the Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility: Guidelines for Effective Development Cooperation in Fragile States</i>, November 2005.</li> <li>▶ Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)/CIDA, <i>Peacebuilding Initiative Strategic Framework</i>, 1997.</li> </ul>
Australien	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Australien Agency for International Development (AusAID), <i>White Paper on the Australian Government's Overseas Program, Australian Aid: Promoting Growth and Stability</i>, 2006.</li> <li>▶ AusAID, <i>Fragile States: What Is International Experience Telling Us?</i>, Juni 2005.</li> <li>▶ Management Advisory Committee, <i>Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges</i>, 2004.</li> <li>▶ AusAID, <i>Approaches to Peace, Conflict and Development Policy</i>, 2002.</li> </ul>

förderung oder in der bilateralen Militär- und Polizei-kooperation gilt. Die Adressaten der Projekte werden nach jeweils anderen Kriterien ausgewählt, was zu unterschiedlichen Länderlisten führt. Hier wäre eine Harmonisierung mithilfe eines Statebuilding-Konzepts notwendig, um Aktivitäten und Instrumente zu bündeln und gezielter einsetzen zu können. Ansätze und

Bestrebungen, die Zahl der Schwerpunktländer und -regionen deutlich zu beschränken, gibt es etwa in Großbritannien,<sup>33</sup> Kanada<sup>34</sup> oder der Schweiz.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Die Definition geographischer Schwerpunkte geschieht im Wesentlichen im Rahmen des britischen GCCP. Vgl. DFID/FCO/MoD, *The Global Conflict Prevention Pool* [wie Fn. 18], S. 9.

<sup>34</sup> Die kanadische Entwicklungsagentur CIDA konzentriert

Unterhalb der Ebene einer Gesamtstrategie wären zudem Einzelkonzepte zu thematischen Schwerpunkten hilfreich. Der Aktionsplan der Bundesregierung enthält hierzu einige Anregungen. So hat er die Reform des Sicherheitssektors und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit als wesentliche Felder für die deutsche Politik identifiziert. In der Tat ist Deutschland – prominent etwa in Afghanistan oder im Kosovo – in beiden Bereichen aktiv. Aber auch hier gilt es, bestehende Aktivitäten zu bündeln und in einen konzeptionellen Rahmen zu integrieren. Dies lässt sich am Beispiel des Sicherheitssektors illustrieren: Deutschland verfügt hier über keine übergreifende Strategie.<sup>36</sup> Gleichwohl werden in den einzelnen Ressorts – relativ unsystematisch – Programme durchgeführt, die diesem Bereich von Statebuilding zuzuordnen wären, auch wenn sie zum Teil einer anderen Logik folgen. Darunter fallen die gesamte militärpolitische Kooperation (AA/BMVg),<sup>37</sup> einzelne Maßnahmen im Rahmen zivil-militärischer Zusammenarbeit (BMVg), die Rüstungsexportpolitik (AA/BMVg/BMWA), die bilaterale Polizeihilfe, die grenzpolizeiliche Unterstützung und die Teilnahme an internationalen Polizeieinsätzen (AA/BMI), die Kooperation im Justizbereich (BMI/BMJ/BMZ), GTZ-Projekte zur Förderung der demokratischen Kontrolle im Sicherheitssektor und Programme zur Reintegration von Ex-Kombattanten, die über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert werden. Eine konzeptionelle Koordination dieser und anderer Maßnahmen sowie der damit verbundenen Instrumente (inklusive der Haushaltsposten) würde eine zielgenaue Politik überhaupt erst ermöglichen.

sich auf 25 Länder: Äthiopien, Bangladesch, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Ghana, Guyana, Honduras, Indonesien, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Nicaragua, Niger, Pakistan, Ruanda, Sambia, Senegal, Sri Lanka, Tansania, Ukraine und Vietnam.

<sup>35</sup> Für die Debatte in der Schweiz siehe Center for Security Studies, *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Außenpolitik* [wie Fn. 29].

<sup>36</sup> Erste konzeptionelle Überlegungen finden sich lediglich in einem GTZ-Papier. Sie orientieren sich allerdings primär an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Siehe GTZ, *Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern*, Eschborn 2000. Im Rahmen des Ressortkreises »Zivile Krisenprävention« ist gleichwohl eine Arbeitsgruppe zur Sicherheitssektorreform gebildet worden, die Leitlinien erstellen soll.

<sup>37</sup> Dazu zählen die militärische Ausbildungshilfe, die schwerpunktmäßig in Afrika, Zentralasien und Osteuropa betrieben wird, bilaterale Kooperationsprogramme, die Entsendung von Militärberatern sowie von Bundeswehr-Beratergruppen im Rahmen der Ausstattungshilfe.

## Strukturen und Verfahren

Im Zentrum des *Whole-of-Government*-Ansatzes stehen Strukturen und Verfahren, die sich mit der Planung, Entscheidung, Durchführung, Nachbereitung und Evaluierung von Statebuilding-Maßnahmen befassen. Dabei muss man zwischen der politischen Leitungsebene (Minister/Staatssekretäre), der Ressortkoordination und der operativen Arbeitsebene unterscheiden. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es erstens keine gemeinsame Planungsphase gibt, sondern der Planungsprozess oftmals parallel in den Ressorts vorangetrieben wird. Darüber hinaus bestehen unterschiedliche »Planungskulturen«, gerade im Hinblick auf die militärische und zivile Seite. Zweitens haben sich Entscheidungsprozesse im Regierungssystem, gerade bei größeren Statebuilding-Einsätzen, wiederholt als mühsam erwiesen, wobei aufgrund mangelnder Abstimmung oder Einigung zwischen den Ressorts Detailfragen häufig auf die nächsthöhere Hierarchieebene verlagert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn es – und das ist die Regel – an klaren politischen Vorgaben mangelt. Drittens besteht zwischen den Ressorts nicht selten Uneinigkeit in der Frage, wie die einmal beschlossenen Maßnahmen durchgeführt (und finanziert) werden sollen, auch aufgrund typischer Konflikte innerhalb und zwischen den Ressorts und den damit verbundenen unterschiedlichen Prioritäten. Oft werden dann für den Einzelfall Kompromiss- und Ad-hoc-Lösungen entwickelt, da etablierte Verfahren fehlen oder sich als unzureichend erwiesen haben. Diese mögen dann auf der Berliner Ebene die jeweiligen Ressortinteressen befriedigen, können aber vor Ort zu neuen Problemen führen (siehe z.B. deutsches PRT-Konzept für Afghanistan). Viertens führen die beteiligten Ressorts keine gemeinsame Auswertung der Operationen durch. Jeder Bereich nimmt – wenn überhaupt – seine eigene Bewertung vor – häufig, ohne diese gegenüber Dritten transparent zu machen.

Zusätzlich werden diese Punkte durch folgende Aspekte erschwert: durch Referats- und Ressortlogiken; durch den Zuschnitt von Ressorts, Abteilungen und Referaten, der eher personalpolitischen denn sachlichen Gründen geschuldet ist; durch die Duplizierung von Strukturen, wie etwa bei AA und BMZ, die sich beide gleichermaßen für UN-Politik, Menschenrechte, humanitäre Hilfe oder zivile Konfliktbearbeitung zuständig fühlen; durch die Art und Weise der auf einzelne Ressorts fixierten Karriere- und Personalplanung; schließlich durch entsprechende Signale der

politischen Leitung, die eher an der eigenen Profilierung des Ressorts interessiert ist. Letzteres gilt insbesondere unter den Bedingungen einer Koalitionsregierung.

Die Folgen dieser Politik sind ein Mangel an ressortübergreifenden Strukturen und routinemäßigen Verfahren für Statebuilding. Auch die Einrichtung von Sonderstäben im AA (z.B. Bosnien/Westlicher Balkan, Afghanistan) konnte an diesem Zustand wenig ändern: Zum einen setzten sie sich meist fast ausschließlich aus AA-Personal zusammen und boten somit kaum personelle Vernetzung mit anderen Ressorts. Zum anderen waren solche Stäbe nur begrenzt in der Lage, die deutschen Aktivitäten vor Ort zu koordinieren oder zu steuern, da die Zuständigkeiten (und finanziellen Mittel) häufig sowohl über mehrere Referate im AA als auch zwischen den Ministerien verteilt waren. Der 2004 geschaffene Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« (Vorsitz AA), in dem die Krisenbeauftragten aller Ministerien vertreten sind, soll und kann diese Aufgabe ebenfalls nicht erfüllen. Sein Mandat besteht in erster Linie darin, die Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten. Bestenfalls könnte er Schwerpunkte und Leitlinien für deutsche Beiträge zum internationalen Statebuilding benennen, Entscheidungen für die Leitungsebene vorbereiten sowie gemeinsame Erfahrungen auswerten. Doch in der Praxis hat sich gezeigt, dass diese Erwartungen nicht zu erfüllen sind. Dazu ist erstens das Format des Ressortkreises nicht geeignet, denn diese Arbeit müsste zwischen den relevanten Kernressorts erbracht werden. Zweitens wurde der Ressortkreis innerhalb des Regierungssystems immer stärker marginalisiert und von der politischen Leitung abgekoppelt, obgleich es im Aktionsplan heißt, dass der Ressortkreis bei Bedarf den Bundessicherheitsrat einschalten kann.<sup>38</sup> Drittens besteht im Ressortkreis die nachvollziehbare Tendenz, sich auf jene Aktivitäten zu verständigen, auf die man sich einigen kann, selbst wenn diese nicht im Zentrum der Gesamtproblematik stehen. Eine Fokussierung dürfte nur gelingen, wenn der Ressortkreis klare Vorgaben von der politischen Leitung erhält.

Um die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu institutionalisieren, sind verschiedene Modelle denkbar. Dies zeigt ein Blick auf andere westliche Länder, die erste Erfahrungen mit solchen Neuerungen gemacht haben. Im Zentrum stehen dabei integrierte Strukturen, dass heißt ständige Einrichtungen, die aus

Personal verschiedener Ressorts zusammengesetzt sind und sowohl Koordinations- als auch operative Funktionen übernehmen können. Beispiele dafür finden sich in den USA, in Großbritannien, Australien und Kanada (siehe Tabelle 5, S. 28).

Als Reaktion auf entsprechende Vorschläge aus dem Senat,<sup>39</sup> die eine bessere Ausstattung und Koordination der zivilen Aufgaben gefordert hatten, wurde in den USA im State Department das *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) eingerichtet.<sup>40</sup> Operativ befasste sich das S/CRS bisher mit Fällen wie Nepal, Tschad, Haiti, Libanon und vor allem dem Sudan; hinzu kommen Planungen für einen eventuellen politischen Umbruch auf Kuba.<sup>41</sup> Gleichwohl sind die vorliegenden Erfahrungen nicht sonderlich ermutigend: Das S/CRS konnte sich bislang keine starke Stellung – weder innerhalb des Regierungssystems noch innerhalb des State Departments – erarbeiten. Zudem gilt das Büro als unterfinanziert, da es im Kongress wenig Unterstützung für die Bewilligung von Mitteln erhielt. Stattdessen wurde es auf bestehende Budgetlinien verwiesen. Damit hängt seine Arbeit wesentlich vom Kooperationsverhalten anderer Referate oder Ressorts ab, vor allem des Pentagons. Für jeden einzelnen Fall muss Geld aufgetrieben werden.<sup>42</sup> Das S/CRS ist darüber hinaus weder an der Irak- noch an der Afghanistanpolitik beteiligt, obgleich dorthin zurzeit über 50 Prozent der US-Auslandshilfe fließen.<sup>43</sup> Außerdem hat das S/CRS

<sup>39</sup> Hier ist vor allem die Initiative der Senatoren Richard G. Lugar und Joseph R. Biden zu nennen. Siehe *Stabilization and Reconstruction Civilian Management Act* (S 2127), Februar 2004.

<sup>40</sup> Die Grundlage für das S/CRS und sein Mandat bildet die *National Security Presidential Directive* (NSPD 44) »Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization« vom 7.12.2005.

<sup>41</sup> Interviews mit S/CRS-Mitarbeitern in Washington (3.10.2006). Siehe auch U.S. Department of State, *Fact Sheet*, Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, <www.crs.state.gov>.

<sup>42</sup> Ein Indiz für die wachsende Frustration innerhalb des Büros ist die Tatsache, dass der erste *Coordinator*, Botschafter Carlos Pascual, seinen Posten nach relativ kurzer Amtszeit aufgab und 2006 als Vize-Präsident zum Forschungsinstitut Brookings Institution wechselte.

<sup>43</sup> Hier liegt die Federführung weitgehend beim Verteidigungsministerium, das im Jahr 2006 allein für zivile Wiederaufbau- und Stabilisierungsmaßnahmen über 4,6 Mrd. US-Dollar ausgab. Hinzu kommen rund 7 Mrd. US-Dollar für die Ausbildung der lokalen Sicherheitskräfte. Vgl. Stewart Patrick, *U.S. Foreign Aid Reform: Will It Fix What Is Broken?*, Washington D.C.: Center for Global Development, September 2006, S. 8.

<sup>38</sup> Vgl. Bundesregierung, *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«* [wie Fn. 27], S. 67.

**Tabelle 5**  
**Integrierte Strukturen**

<i>Land</i>	<i>Einheit</i>	<i>Administrative Struktur</i>	<i>Ressourcenausstattung</i>
USA	<i>Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS)</i> , gegründet Juli 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einheit im <i>Department of State (DoS)</i></li> <li>▶ Leitung durch einen <i>Coordinator</i> im Rang eines Botschafters</li> <li>▶ vier Referate: planning, best practices/sectorial coordination, early warning/prevention, response strategy/resource management</li> <li>▶ ressortübergreifende Koordination durch das <i>Policy Coordinating Committee on Stabilization and Reconstruction (PCC)</i>; geleitet vom <i>Coordinator</i> und dem <i>National Security Council</i>, soll mindestens zweimal jährlich tagen; auf Arbeitsebene existieren diverse thematische Sub-PCCs, die sich in der Regel monatlich treffen (z.B. zu Fragen von Rechtsstaatlichkeit, Wiederaufbau, humanitären Aspekten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ bis zu 80 Mitarbeiter aus diversen Ressorts (u.a. Außen-, Verteidigungs-, Justiz- und Finanzministerium, USAID, CIA und <i>Joint Chiefs of Staff</i>)</li> <li>▶ Aufbau eines <i>Active Response Corps</i> sowie einer <i>Standby Response Force</i>, um relativ rasch Experten vor Ort entsenden zu können</li> <li>▶ <i>Conflict Response Fund</i> (74 Mio. US-Dollar), eigene Budgetmittel, um Projekte in der Frühphase einer Statebuilding-Operation zu finanzieren</li> </ul>
Großbritannien	<i>Post-Conflict Reconstruction Unit (PCRU)</i> , gegründet 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ keinem Ministerium zugeordnet, sondern eigenständige Einheit außerhalb der Ressorts</li> <li>▶ pol. Leitung und Ressortkoordination durch ein Komitee, bestehend aus Vertretern von FCO, MoD, DFID und Cabinet Office</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ rund 30 Mitarbeiter, entsandt von FCO, MoD und DFID</li> <li>▶ kein Zugriff auf ressortübergreifende Finanzierungsinstrumente (Pools)</li> <li>▶ Datenbank mit rund 400 Experten</li> </ul>
Australien	<i>Fragile States Unit</i> , gegründet 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einheit innerhalb von AusAID</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ primär Personal von AusAID sowie von Außen-, Verteidigungsministerium und Bundespolizei</li> </ul>
Kanada	<i>Stabilization and Reconstruction Task Force (START)</i> , gegründet September 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einheit im Außenministerium (DFAIT)</li> <li>▶ untergliedert in vier Bereiche: Humanitarian Affairs and Disaster Response Group, Conflict Prevention and Peacebuilding Group, Mine Action and Small Arms, Peacekeeping and Peace Operations Group</li> <li>▶ interministerielles <i>START Advisory Board</i> zur Ressortkoordination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ etwa 70 Mitarbeiter, zum größten Teil aus dem Außenministerium, daneben Personal von der Entwicklungsagentur CIDA, dem Verteidigungsministerium sowie der <i>Royal Canadian Mounted Police</i></li> <li>▶ <i>Global Peace and Security Fund</i> (142 Mio. CAD 2006/07) für eigene Projekte</li> </ul>

durch die administrative Neuordnung der US-Auslandshilfe Konkurrenz im eigenen Haus erhalten. Im Rahmen ihrer »transformational diplomacy«-Agenda schuf Außenministerin Rice Anfang 2006 mit dem *Director of Foreign Assistance* (DFA) einen neuen Posten und eine entsprechende Abteilung, die insgesamt 80 bis 100 Mitarbeiter aus dem DoS und von USAID umfassen soll.<sup>44</sup> Der DFA steht als *Deputy Secretary of State* in der Hierarchie über dem S/CRS. Er hat Zugriff auf rund 55 Prozent des Gesamtbudgets an US-Auslandshilfen und ist zugleich Chef von USAID.<sup>45</sup> Der DFA dürfte somit auch im Bereich des Statebuilding eine zentrale Stellung einnehmen. Selbst beim akuten Krisenmanagement laufen Aktivitäten eher über sein Büro als über das S/CRS (z.B. im Fall des Libanon).<sup>46</sup> Beobachter bezweifeln allerdings, dass dieser Versuch der Zentralisierung in der Praxis zu mehr Kohärenz und mehr Engagement beim Umgang mit fragilen Staaten führen wird. Dies liegt nicht nur daran, dass trotz dieser Reformen der institutionelle Dauerkonflikt zwischen DoS und DoD weiterbesteht, sondern auch daran, dass die Auslandshilfe – ungeachtet aller Rhetorik – weiterhin primär geostrategischen Interessen folgt, wie sich an der Liste der Hauptempfänger ablesen lässt. Dort finden sich neben dem Irak und Afghanistan nach wie vor Ägypten, Israel, Pakistan, Kolumbien und Jordanien ganz oben, während die Hilfen für das Gros der fragilen Staaten de facto relativ gering sind.<sup>47</sup>

In Großbritannien, Australien und Kanada werden andere administrative Lösungen verfolgt: Mit der *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) wurde in Großbritannien eine Einheit gebildet, die keinem Ministerium direkt zugeordnet ist, sondern unter der politischen Leitung eines Komitees mit Ressortvertretern eigenständig agiert. Die PCRU soll vor allem den Planungs-

prozess innerhalb der Verwaltung verbessern. In der Praxis hat sich diese Konstellation jedoch als nicht unproblematisch erwiesen. Regierungsintern gilt die PCRU als weitgehend isoliert und marginalisiert, da sie außerhalb der Ressortstrukturen angesiedelt ist und fast keine operativen Kompetenzen hat und über keine eigenen finanzielle Mittel verfügt.<sup>48</sup> Die bisherigen Aktivitäten erstreckten sich unter anderem auf die personelle Unterstützung der britischen Botschaft in Kabul (*Strategic Delivery Unit*), um die Kohärenz britischer Hilfe in Afghanistan zu verbessern. Daneben führte die PCRU Evaluierungen und Beratungen im Kontext des britischen Engagements in der afghanischen Provinz Helmand, in Basra (Irak) und im Jemen durch.<sup>49</sup>

Ein deutlich bescheidenerer Ansatz wurde in Australien gewählt. Die *Fragile States Unit* innerhalb von AusAID konzentriert sich in erster Linie darauf, die Koordination und Kohärenz der australischen Politik gegenüber den fragilen Staaten in der asiatisch-pazifischen Region zu verbessern – wie etwa Indonesien, Timor-Leste, Papua-Neuguinea oder den Solomon Islands.<sup>50</sup>

Die administrative Neuordnung in Kanada hingegen ist ambitionierter: Dort etablierte das Außenministerium (DFAIT) die *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START), die über ein breites Mandat für Maßnahmen in Krisen- und Konfliktregionen verfügt, inklusive humanitärer Hilfe, Katastrophenhilfe und Minenräumung.<sup>51</sup> START wurde auf der Grundlage bestehender Referate und Abteilungen gegründet (z.B. *Disaster Assistance Response Team*), weshalb – im Unterschied zum amerikanischen S/CRS oder zur britischen PCRU – die institutionellen Widerstände gegen das

<sup>44</sup> Mit dem früheren Leiter des *President's Emergency Plan for AIDS Relief*, Randall Tobias, wurde ein Vertrauter von Präsident Bush für diesen Posten ernannt. Ende April 2007 trat er jedoch wegen einer »Callgirl-Affäre« zurück.

<sup>45</sup> Ausgenommen davon sind der *Millennium Challenge Account*, die HIV/AIDS-Initiative sowie diverse Budgetlinien, die in anderen Ressorts angesiedelt sind. Vgl. Patrick, *U.S. Foreign Aid Reform* [wie Fn. 43], S. 6–8.

<sup>46</sup> In seinem *Strategic Framework for Foreign Assistance* (Mai 2006) nannte der DFA als Arbeitsschwerpunkte neben »developing countries«, »transforming countries«, »sustaining partnership countries« und »restrictive countries« auch »rebuilding countries«. Ebd., S. 3–4.

<sup>47</sup> Siehe dazu Stewart Patrick/Kaysie Brown, *Fragile States and US Foreign Assistance: Show Me the Money*, Washington, D.C.: Center for Global Development, September 2006.

<sup>48</sup> Vgl. dazu Patrick/Brown, *Greater than the Sum* [Fn. 29].

<sup>49</sup> Siehe dazu [www.postconflict.gov.uk/](http://www.postconflict.gov.uk/).

<sup>50</sup> Im Jahresbericht 2004/05 von AusAID heißt es dazu: »With the security, governance and economic challenges facing the region becoming more demanding and requiring more complex development responses, the newly created Fragile States Unit allows AusAID to take a more integrated and cross-government approach to addressing weak or fragile states in our region. The role of the unit is to improve the Australian Government's understanding, analysis, and responses to existing and possible future fragile states in the Asia-Pacific region.« (AusAID, *Annual Report 2004/05*, Canberra 2005, S. 6.)

<sup>51</sup> Die Grundlage für START bildet das *International Policy Document* (April 2005) der kanadischen Regierung. Für weitere Informationen siehe START, *Year in Review. Mobilizing Canada's Capacity for International Crisis Response*, Ottawa, November 2006, <[www.uofaweb.ualberta.ca/peacepostconflict/pdfs/MobilizingCanadasCapacityforInternationalCrisisResponse-Englishversion.pdf](http://www.uofaweb.ualberta.ca/peacepostconflict/pdfs/MobilizingCanadasCapacityforInternationalCrisisResponse-Englishversion.pdf)>

Vorhaben offenbar geringer waren. START konzentriert sich primär auf die Planung und Koordination von Maßnahmen, die Kanada in Bosnien, Afghanistan, Haiti, Sudan, Irak und Palästina finanziert und durchführt. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Erdbebenhilfe für Pakistan und Indonesien (Java). START verfügt über eigene Finanzmittel und insofern über eine gewisse Unabhängigkeit innerhalb des Regierungsapparats. Gegenüber anderen Ressorts hat sie allerdings keine formale Autorität, sondern ist auf die Unterstützung des Kabinetts angewiesen.

Neben den integrierten Strukturen wurden Referate beziehungsweise *focal points* eingerichtet, die innerhalb des eigenen Hauses die Federführung übernehmen (Steuerungsreferate) und als Ansprechpartner für andere Ministerien dienen sollen. Beispiele dafür sind die *Conflict Issues Group* im britischen Außenministerium, das *Conflict, Humanitarian and Security Department* bei DFID, die *Justice Reconstruction Group* im kanadischen Justizministerium, die *International Peacekeeping Branch* innerhalb der kanadischen Polizei, das *Conflict Management and Mitigation Office* bei USAID oder das *Defense Reconstruction Support Office* des US-Verteidigungsministeriums. Letzteres wurde explizit als Verbindungsbüro für das S/CRS gegründet, verfügt aber über deutlich mehr personelle und finanzielle Ressourcen und ist – anders als S/CRS – direkt an der Irakpolitik beteiligt. Hier lässt sich das allgemeine Problem parallel existierender Strukturen illustrieren, das trotz integrierter Einheiten – wie PCRU, S/CRS oder START – immer wieder auftritt. Eine Schieflage entsteht insbesondere dann, wenn Einzelreferate über einen größeren politischen Einfluss und mehr Ressourcen verfügen als jene Einheiten, die eigentlich für die Gesamtkoordination zuständig sind. Diesen droht in einem solchen Fall eine Marginalisierung, die ihre Steuerungsfähigkeit innerhalb des Regierungssystems infrage stellt.

Für *Whole-of-Government*-Ansätze ist ebenfalls bedeutend, ob und inwiefern Verfahren für gemeinsame Analysen bestehen beziehungsweise entsprechende Instrumente einheitlich genutzt werden. In Schweden etwa sind das Außenministerium, die Entwicklungsagentur SIDA, das Verteidigungs- und das Justizministerium sowie das Parlament zu einem gemeinsamen Planungsprozess (*joint preparation process*) für die strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik verpflichtet; die Federführung liegt beim zuständigen Staatssekretär im Außenministerium.<sup>52</sup> Andere Fälle zeigen

jedoch, dass insbesondere auf der operativen Ebene oftmals sehr unterschiedliche Instrumente genutzt werden, je nach Prioritätensetzung des jeweiligen Ressorts. In Großbritannien etwa existieren die ressortübergreifenden Länderanalysen der von Premierminister Tony Blair forcierten *Countries at Risk of Instability Initiative*,<sup>53</sup> die von PCRU vorgenommenen *Joint Stability Assessments* sowie die *Drivers of Change*-Analyse von DFID nebeneinander. In den USA bestehen ebenfalls getrennte Frühwarn- und Monitoring-Verfahren: Während das S/CRS und der Nationale Sicherheitsrat halbjährlich eine Liste von »countries at risk of instability« erstellen, nutzt USAID das *Conflict Assessment Framework* für seine Analysen. Das Pentagon dagegen arbeitet bei der Aufstellung von potentiellen Interventionsfällen mit anderen Kriterien. In Deutschland ist die Lage vergleichbar: Auch hier dominieren ressortbezogene Länderanalysen trotz interministerieller Ländergesprächskreise und Pilotprojekte.<sup>54</sup> Lediglich im »Ressortkreis Krisenfrüherkennung«, in dem unter Federführung des AA das Kanzleramt, das BMZ, das BMVg und der Bundesnachrichtendienst vertreten sind, werden im Einzelfall gemeinsame Lagebilder erstellt. Das Problem ist dabei weniger die unterschiedliche Vorgehensweise der Ressorts als vielmehr die Tatsache, dass keine Integration der jeweiligen Befunde in eine Gesamtstrategie erfolgt, sondern die Ministerien auf Basis ihrer Methode (z.B. im BMZ-Fall das Indikatorenmodell) eigene handlungsleitende Schlüsse ziehen.

Um solchen Entwicklungen vorzubeugen, sind übergeordnete politische Leitungs- und Lenkungs-gremien erforderlich wie Kabinettsausschüsse zur Außen- und Sicherheitspolitik, die bei Bedarf oder turnusmäßig tagen – beispielsweise das *Defence and Oversea Policy Committee* des britischen Kabinetts oder die *Strategy Policy Coordination Group*, die sich in Australien auf der Ebene der Staatssekretäre zu aktuellen internationalen Fragen trifft. Ähnliche interministerielle Gremien findet man auch in Kanada oder in den USA. In Deutschland existiert als Äquivalent lediglich der geheim tagende Bundessicherheitsrat beziehungsweise der Vorbereitungsausschuss der Staatssekretäre, in dem unter Vorsitz des Bundeskanzleramts AA, BMVg, BMZ, BMWi, BMF und BMJ vertreten sind. Seine

*Policy for Global Development*, Stockholm 2003.

<sup>53</sup> Diese Länderanalysen wurden zum Beispiel zu Bangladesch, Nigeria, Myanmar und Jamaika durchgeführt.

<sup>54</sup> Im Kontext des Ressortkreises »Zivile Krisenprävention« etwa wurde eine Nigeria-Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine ressortübergreifende Perspektive zu entwickeln.

<sup>52</sup> Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Dokument *Government Bill 2002/2003:122, Shared Responsibility – Sweden's*

Rolle müsste allerdings neu definiert werden, da er bisher nicht als Koordinationsgremium für Auslandseinsätze oder komplexere Statebuilding-Operationen in Erscheinung getreten ist. Ungeachtet allgemeiner Debatten zur sicherheitspolitischen Lage – insbesondere nach dem 11. September 2001 – ist er nach wie vor primär ein Ausschuss für Fragen der Rüstungsexportpolitik, obgleich er laut Geschäftsordnung der Bundesregierung ein wesentlich breiteres Mandat hat und auch zu spezifischen Themen interministerielle Ausschüsse bilden kann.<sup>55</sup>

Welche Schlüsse kann man aus den geschilderten Erfahrungen für die deutsche Politik ziehen? Folgende Punkte lassen sich festhalten: Die Einrichtung integrierter Strukturen darf nicht durch Parallelstrukturen im gleichen oder in anderen Ressorts konkurrenziiert werden. Solche Einheiten müssen mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein, um eine gewisse Autonomie gegenüber den Ressorts zu gewinnen. Sie müssen darüber hinaus neben einer Koordinationsfunktion über operative Kompetenzen verfügen, um in der täglichen Praxis relevant zu sein. Schließlich sollten sie eng an die politische Leitungsebene angebunden werden, damit sie über die notwendige Autorität im Regierungsapparat verfügen. Sind diese Bedingungen nicht gewährleistet, dürfte sich der Mehrwert dieser Strukturen in Grenzen halten, wie insbesondere das amerikanische Beispiel zeigt. Unter derartigen Umständen ist es sinnvoller, die horizontale Koordination zwischen den Ressorts – etwa über Steuerungsreferate – zu verbessern und auf permanente integrierte Strukturen zu verzichten. Letztlich sind daher zwei Optionen denkbar: Die erste setzt auf Zentralisierung und hätte damit in der Praxis weitreichende Folgen für den Regierungsapparat und nicht zuletzt für das Ressortprinzip. Die zweite Variante dagegen steht für die Vernetzung der Ressorts. Sie würde bestehende Zuständigkeiten nicht substantiell infrage stellen und wäre daher leichter mit dem Status quo zu vereinbaren.

## Modell 1

Nach kanadischem Vorbild sollte eine ständige Statebuilding Task Force eingerichtet werden, die sich aus Beamten aller relevanten Ressorts zusammensetzt (*pooling*), möglichst auf der Basis bereits bestehender Arbeitsstrukturen. Diese Task Force sollte nicht – wie in Großbritannien – neben den Ressorts angesiedelt werden, sondern als integraler Bestandteil eines Ressorts fungieren. Hier kommt letztlich nur das Auswärtige Amt infrage. Die Task Force sollte zudem über ein eigenes Budget verfügen, insbesondere um kurzfristig Maßnahmen finanzieren und eigene Experten entsenden zu können. Ferner müsste die Task Force mit ausreichender Autorität versehen sein, um ihre Position gegenüber anderen Arbeitseinheiten innerhalb und außerhalb des AA zu stärken. Daher ist es notwendig, dass die politische Leitung einem interministeriellen Gremium übertragen wird. Dieses sollte an den Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« angebunden werden. Die Task Force könnte damit auch als administrativer Unterbau des Ressortkreises verstanden werden. Sie sollte für die Entwicklung von Konzepten und Strategien zuständig sein, sich mit sektoralen Fragen befassen und konkrete Operationen koordinieren. Dazu bedarf es auch entsprechender Schnittstellen zu den einzelnen Ressorts. Gleichzeitig sollte die Task Force als sichtbarer Ansprechpartner für internationale Organisationen, NGOs und Drittstaaten dienen. Es wäre sinnvoll, sie in thematische (z.B. Sicherheitssektor, Rechtsstaatlichkeit, politische Institutionen/ Verwaltung) und funktionale Bereiche (z.B. Frühwarnung/Analyse, Evaluierung, Management personeller Ressourcen) zu untergliedern. Darüber hinaus sollten bei größeren Statebuilding-Operationen länder- oder regionalspezifische Task Forces (nach dem Vorbild der Sonderstäbe) eingerichtet werden, die ebenfalls aus verschiedenen Ressorts besetzt werden und denen die operative Steuerung eines konkreten Einsatzes obliegt. Zurzeit würde dies Bosnien, den Kosovo, Afghanistan und den Libanon betreffen. Diese befristet gebildeten Arbeitsstäbe unterstehen der Statebuilding Task Force, die somit den Überblick über größere Aktivitäten behält. Gleichwohl müssen die einzelnen Sub-Einheiten nicht alle räumlich an das AA gebunden werden, sondern könnten je nach Thematik auch in anderen Ressorts untergebracht sein und von einem dortigen Ressortvertreter geleitet werden. Wenn zum Beispiel primär Mittel der Entwicklungspolitik eingesetzt werden, könnte man die Sub-

<sup>55</sup> Zum Bundessicherheitsrat und zu möglichen Reformen vgl. Cord Meier-Klodt, *Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002 (SWP-Studie 34/02), S. 13–15.



Einheiten, inklusive der Länder-Formate, beim BMZ ansiedeln. Eine Voraussetzung für eine solche Struktur wäre, das Laufbahnprinzip innerhalb einzelner Ressorts zu durchbrechen. Stattdessen müssten Anreize geschaffen werden, sich in integrierten Einheiten zu engagieren. Insbesondere bei der Besetzung von Leitungspositionen (Abteilungsleiter) in einem Ressort sollten diesbezügliche Erfahrungen wesentlich stärker berücksichtigt werden.

## Modell 2

Die stärker dezentrale Variante könnte so aussehen, dass in den wesentlichen Ressorts (zumindest bei AA, BMZ, BMVg und BMI) Steuerungsreferate (*focal points*) eingerichtet werden, die – aufeinander abgestimmt – schwerpunktmäßig Aufgaben im Statebuilding-Bereich übernehmen. Auch hier wäre ein (begrenzter) Personalaustausch sinnvoll, da sich einige Themen und Funktionen nur schwer einem bestimmten Ressort zuordnen lassen. Diese Referate oder Arbeitseinheiten müssten zumindest innerhalb des eigenen Hauses über eine starke Stellung und entsprechende Ressourcen verfügen. Entscheidend ist, dass die Einheiten durch Koordinationsmechanismen miteinander vernetzt werden. Auch hier könnte der Ressortkreis eine Rolle spielen, etwa indem der jeweilige Krisenbeauftragte gleichzeitig den *focal points* vorge setzt ist. Bei größeren Statebuilding-Operationen wäre es vor allem in der Anfangsphase gleichwohl sinnvoll, ad hoc integrierte Arbeitsstäbe (wie im Modell 1) einzurichten, deren Personal sich dann zu einem Großteil aus den Steuerungsreferaten rekrutieren sollte. Bei diesem Modell müsste insbesondere die Koordinationsfunktion des Bundeskanzleramtes gestärkt werden – etwa durch die Einrichtung einer entsprechenden Einheit, die den Überblick über die Aktivitäten der einzelnen Arbeitseinheiten oder Sonderstäbe behält. Diese könnte – vor allem im akuten Krisenfall – auch die Koordination mit den internationalen Akteuren übernehmen.

Fazit: Unabhängig davon, für welche Option man sich entscheidet, erfordern beide Modelle politische Leitung und ein strategisches Zentrum für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Dazu müsste entweder der Bundessicherheitsrat entsprechend weiterentwickelt oder aber ein anderes Gremium auf Ministerebene (»Statebuilding-Ausschuss«) gebildet

werden. Gleichzeitig gilt es, den Ressortkreis politisch aufzuwerten und enger an den Bundessicherheitsrat beziehungsweise ein Äquivalent zu binden.

## Finanzierungsinstrumente

Im Finanzbereich geht es zum einen um spezielle Budgetlinien für Statebuilding-Maßnahmen, insbesondere um Mittel, die im Krisenfall rasch mobilisiert werden können. Zum anderen sollten Finanzierungsinstrumente geschaffen werden, mit denen die ressortübergreifende Zusammenarbeit forciert werden kann. Bei beiden Punkten gibt es in Deutschland Nachholbedarf. In der Vergangenheit führten Finanzierungsfragen wiederholt zu Konflikten innerhalb der Administration – vor allem dann, wenn rasche Lösungen gefunden werden mussten. Jedes Ressort bemüht sich stets, seinen Etat zu verteidigen und nicht durch Sonderausgaben zusätzlich zu belasten, was sich notorisch bei der Diskussion um Auslandseinsätze der Bundeswehr zeigt. Doch selbst wenn es hier zu einer Einigung kommt, gestaltet sich die Umsetzung angesichts der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen oftmals kompliziert und langwierig, was gerade zu Beginn einer internationalen Statebuilding-Operation problematisch ist. Ein Beispiel dafür war die Finanzierung der Polizeihilfe und der Projekte der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan. Ein Teil der Mittel hierfür, die aus dem Etat des BMZ stammten, gingen an das AA, das federführend entsprechende Konzepte erstellte. Von dort erhielten BMI und BMVg einen bestimmten Anteil für die operative Umsetzung der Strategie. Finanzierung, Planung und Implementierung waren demnach über mehrere Ressorts verteilt und lagen nicht in einer Hand – wie dies etwa bei einer integrierten Struktur vorstellbar wäre.

Um diese Situation zu verbessern, sollte man über neue Instrumente und Fonds nachdenken, wie dies auch in anderen Ländern, vor allem in Kanada und Großbritannien, geschehen ist.<sup>56</sup> Dafür können folgende Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nicht gegenseitig ausschließen müssen:

- Stärkere Fokussierung derzeitiger Budgets auf Statebuilding-Aktivitäten, vorrangig im Sicherheitssektor, beim Aufbau politischer und administrati-

<sup>56</sup> Eine entsprechende Aufforderung enthält auch der Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« (Aktion Nr. 145). Die zu diesem Thema eingesetzte Arbeitsgruppe kam allerdings zu keinem Ergebnis – nicht zuletzt aufgrund des Widerstands aus dem BMF.

ver Strukturen und im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Dies gilt insbesondere für das BMZ. Darüber hinaus sollten jene Ressorts über eigene Mittel verfügen, die unmittelbar an Statebuilding-Operationen beteiligt sind, wie etwa das BMI oder das BMJ, um Reibungsverluste zwischen den Ressorts zu vermeiden. In Kanada etwa verfügt CIDA seit 1996 über einen *Peacebuilding Fund* (10 Mio. CAD pro Jahr) und das Außenministerium seit 2000 über ein *Human Security Program*. Mit beiden Instrumenten werden unter anderem Maßnahmen finanziert, die sich auch unter einer Statebuilding-Perspektive erfassen lassen. Ähnlich verhält es sich mit dem 2004 eingerichteten *Stability Fund* im niederländischen Außenministerium, der primär der Finanzierung von Aktivitäten im Sicherheitsbereich dient, oder mit dem Budget zu *peace- and security-building activities* beim schwedischen Außenministerium.

- ▶ Schaffung eines *Rapid Response Fonds* und damit einem möglichst flexiblen Finanzierungsinstrument, um erste Aktivitäten zu finanzieren, bevor reguläre Entwicklungshilfe oder Projektgelder gezahlt werden. Beispiele für solche Maßnahmen sind die Entsendung erster »Vor-Ort-Teams« und Beobachter für Monitoring und *fact finding* oder die Anschubfinanzierung für Missionspersonal. Diese Mittel sollten beim AA angesiedelt werden, gegebenenfalls koordiniert von einem reformierten Ressortkreis, um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und eine langwierige Debatte über die Frage zu vermeiden, aus welchem Topf die Vorhaben bezahlt werden sollen. Als Vorbilder können der kanadische *Crisis Pool* (150 Mio. CAD) dienen, der gemeinsam von CIDA und Außenministerium verwaltet wird, oder der amerikanische *Conflict Response Fund* (74 Mio. US-Dollar), der beim S/CRS angesiedelt ist.<sup>57</sup>
- ▶ Einrichtung von mehreren, gemeinsam verwalteten Fonds, die entweder nach regionalen Schwerpunkten oder nach typischen Statebuilding-Bereichen organisiert sind. Die Federführung könnte jeweils bei einem Ressort liegen; koordiniert und entschieden würde jedoch von einem »Steuerungsausschuss«. Denkbar wäre etwa ein gemeinsamer Fonds für die Entsendung von Zivilpersonal, inklusive Polizeikräften (AA, BMZ, BMI, BMJ) oder ein Fonds für Maßnahmen im Sicherheitssektor, der

sämtliche Haushaltsmittel zusammenfasst, die derzeit auf die Etats von AA, BMZ, BMI oder BMVg verstreut sind. Ein Beispiel dafür ist das interministerielle *Canadian Police Arrangement*, das über einen eigenen Finanzierungsmechanismus für die Entsendung von Personal zu internationalen Polizeimissionen verfügt (19 Mio. CAD für 2003–2006). Eine andere Variante wäre die Etablierung von Regionalfonds nach dem Vorbild des britischen *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP), der von einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe unter dem Vorsitz von DFID verwaltet wird.<sup>58</sup>

- ▶ Einrichtung eines gemeinsam verwalteten Globalen Fonds, der relativ offen gestaltet ist und aus dem die wesentlichen zivilen Maßnahmen in Krisenregionen finanziert werden können. Dies würde de facto die Bündelung einer Reihe von Budgets bedeuten, die zurzeit über mehrere Ressorts verteilt sind. Um jedoch die Ministerien dazu zu bewegen, aus ihrem Etat in einen gemeinsamen Topf einzuzahlen, müsste der Fonds signifikant größer ausfallen als die Summe der eingezahlten Mittel (Bonus). Das Vorbild wäre hier der britische *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP, 74 Mio. GBP für 2006), der 2001 auf ähnliche Weise zustande kam. Dieser Pool wird unter der Federführung des Außenministeriums gemeinsam mit DFID, MoD und dem Finanzministerium betrieben und dient der Finanzierung diverser Strategien. Für jeden dieser Förderschwerpunkte gibt es einen »strategy manager«, der durch ein »strategy management team« mit Vertretern aus den beteiligten Ressorts unterstützt wird.<sup>59</sup> Eine andere Variante ist der kanadische *Global Peace and Security Fund* (142 Mio. CAD für das Finanzjahr 2006/07), der – wie oben erwähnt – direkt bei START angesiedelt ist. Auch in Deutschland müsste ein solcher allgemeiner Fonds entweder von einer Steuerungsgruppe aus AA, BMZ, BMVg, BMI und BMF geleitet werden oder aber von einer mit START vergleichbaren integrierten Struktur. Gemeinsam verwaltete Fonds bieten – zumindest in der Theorie – eine Reihe von Vorteilen: Wer gemeinsam Geld ausgeben soll, muss auch gemeinsam ent-

<sup>57</sup> Der *Conflict Response Fund* wurde allerdings zunächst mehrfach vom US-Kongress mit Verweis auf andere, bereits existierende Budgetlinien abgelehnt. Letztlich wurden statt der beantragten 100 Mio. nur 74 Mio. US-Dollar bewilligt.

<sup>58</sup> Der ACPP wurde seit 2001 mehrfach aufgestockt und stieg von 45 Mio. GBP (2001/02) auf rund 67 Mio. GBP (2007/08), vgl. Debiel, »Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?« [wie Fn. 30], S. 280.

<sup>59</sup> Vgl. DFID/FCO/MoD, *The Global Conflict Prevention Pool* [wie Fn. 18], S. 8–9. Zum Management der Pools siehe auch Debiel, »Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?« [wie Fn. 30], S. 278f.

scheiden, wofür dies geschieht. Zu diesem Zweck müssen von den beteiligten Ressorts Konzepte und Kriterien entwickelt werden. Insofern wird mit diesem Finanzierungsinstrument Druck ausgeübt, auch auf der konzeptionellen oder strategischen Ebene voranzukommen, sich auf Prioritäten zu verständigen und die operative Zusammenarbeit zu stärken. Gleichzeitig führt dies in der Praxis zu verschiedenen Problemen, wie die Erfahrungen in Großbritannien zeigen.<sup>60</sup> Erstens besteht die Gefahr des kleinsten gemeinsamen Nenners: Man einigt sich auf jene Konzepte, bei denen eine Einigung möglich ist, und nicht auf jene, die eventuell dringlicher und aus sachlichen Gründen vorzuziehen wären. Zweitens besteht eine Tendenz, die Programme auszuweiten, um die Interessen aller Beteiligten zu berücksichtigen und auf diese Weise eine inhaltliche Diskussion über die Schwerpunktsetzung zu vermeiden. In der Praxis führt dies – wie im Fall des GCPP – zu einer Vielzahl an Einzelstrategien, die aber letztlich nur über geringe finanzielle Mittel verfügen. Damit wird die Wirksamkeit solcher Programme infrage gestellt.<sup>61</sup> Drittens versuchen einzelne Ressorts, im Rahmen der Pools Politiken und Projekte durchzusetzen, die sie ohnehin geplant hatten. Gelingt dies nicht, entziehen sie sich der Koordination, indem sie die Maßnahmen aus ihrem eigenen Budget finanzieren. Mit anderen Worten: Es kommt nicht zwangsläufig zu der gewünschten inhaltlichen Abstimmung zwischen den Ressorts. Viertens können sich die einzelnen Fonds gegenseitig ins Gehege kommen. So ergab sich in Großbritannien eine Reihe von Überschneidungen zwischen ACP und GCPP, was wiederum neue Koordinationsprobleme aufwarf. Fünftens sind solche Fonds durchaus anfällig für eine starke Politisierung und Einflussnahme der politischen Führung. Beim GCPP führte dies dazu, dass in erster Linie relativ kurzfristige Vorhaben gefördert wurden, die den Entscheidungsträgern opportunistisch erschienen und vorzeigbare Erfolge versprachen.

In Deutschland scheint daher, von den haushaltsrechtlichen Problemen ganz abgesehen, ein gemeinsam verwalteter Globaler Fonds wenig aussichtsreich, es sei denn, dieser wäre – wie im kanadischen Fall –

direkt einer integrierten Struktur zugeordnet, in der Beamte verschiedener Häuser täglich zusammenarbeiten. Gleichwohl kann man über die Schaffung mehrerer inhaltlich fokussierter Fonds nachdenken, bei denen unterschiedliche Ressorts die Federführung innehaben und gleichzeitig gehalten sind, sich mit anderen abzustimmen. Auch hier könnte ein entsprechend reformierter und politisch aufgewerteter Ressortkreis eine wichtige Aufgabe übernehmen.

## Personelle Ressourcen

Neben den finanziellen Aspekten stellt sich auch die Frage nach den personellen Ressourcen für internationale Statebuilding-Aktivitäten. Dies betrifft nicht nur die Ausstattung der Ministerien und der entsprechenden Referate beziehungsweise Arbeitseinheiten, sondern wichtiger noch die Möglichkeit, Personal für zivile und polizeiliche Aufgaben zu entsenden – oftmals im Kontext von UN-, OSZE- oder EU-Missionen. Je nach Situation und Mandat agieren diese Experten als Beobachter, Berater, Ausbilder oder – im Fall von Übergangsverwaltungen – als Entscheidungsträger mit eigenen Vollmachten. In Deutschland sind nicht zuletzt mit der Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) durchaus Fortschritte auf diesem Gebiet zu verzeichnen, auch wenn der ZFD nur begrenzt und lediglich mittelbar als Instrument für Statebuilding betrachtet werden kann. Hinzu kommen Überlegungen, die Bundespolizei in der Weise zu reformieren, dass Auslandseinsätze erleichtert werden und – ähnlich wie etwa in Schweden, Norwegen und Australien<sup>62</sup> – bei der allgemeinen Stellen- sowie individuellen Karriereplanung eine stärkere Rolle spielen.

Trotz dieser Entwicklungen besteht nach wie vor ein Mangel an verfügbarem Zivilpersonal. Dies trifft besonders auf Polizei-, Zoll- und Grenzschutzbeamte, Richter, Verwaltungs- und Rechtsstaatsexperten zu, da diese häufig innerhalb kürzester Zeit von ihren Positionen im Inland abgezogen werden müssen. In Deutschland kommt erschwerend hinzu, dass es sich hierbei um ein Problem der Bund-Länder-Koordination

<sup>60</sup> Gespräche mit Mitarbeitern von DFID und der *Prime Minister's Strategy Unit*. Siehe auch Debiel, »Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?« [wie Fn. 30], S. 291–293.

<sup>61</sup> Im Jahr 2006 wurden beispielsweise aus dem GCPP primär Maßnahmen im Irak (12,5 Mio. GBP), in Afghanistan (20 Mio. GBP) und auf dem Balkan (8 Mio. GBP) finanziert. Für die meisten anderen Strategien bleiben nur vergleichsweise geringe Summen.

<sup>62</sup> Während in Schweden und Norwegen bereits bei der Planung ein bestimmter Prozentsatz der Polizei für internationale Einsätze zurückgestellt wird, wurde in Australien gezielt eine *International Deployment Group* aufgebaut. Sie umfasst zurzeit rund 400 Polizisten (geplant sind 700), die speziell für den Einsatz bei internationalen Missionen ausgebildet werden.

handelt. Das zeigt sich bei der Bereitstellung von Personal für internationale Polizeieinsätze, wo es zwar zwischen Bund und Ländern einen festgelegten Verteilungsschlüssel gibt, aber immer wieder Reibungspunkte entstehen – vor allem in Bezug auf die Kosten und den Einsatz von höher qualifiziertem Personal.

In anderen westlichen Staaten ist die Situation zwar nicht wesentlich besser. Gleichwohl lassen sich einige Initiativen nennen: Am weitesten fortgeschritten ist die Entwicklung in Kanada, wo 1997 mit der *Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights* (CANADEM), finanziert vom Außenministerium, eine Organisation gegründet wurde, die mittlerweile rund 7500 Fachleute verwaltet, die in fragilen Staaten und Krisenregionen für unterschiedliche zivile Aufgaben eingesetzt werden können. Darunter ist auch eine Reserve von 500 Polizei- und Sicherheitsexperten sowie von anderen Spezialisten, die innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung stehen. In Norwegen existiert bereits seit 1993 mit der *Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights* ein ähnliches System, in dem etwa 350 Experten für internationale Friedensmissionen registriert sind. Davon gehören rund 150 Kräfte einer Stand-by-Einheit an, die kurzfristig Einsätze für höchstens sechs Monate übernehmen kann. Daneben wurde 2004 beim norwegischen Justizministerium ein *Crisis Response Pool* eingerichtet, der bis zu 40 Personen umfasst – darunter Richter, Staatsanwälte und Justizvollzugsbeamte –, die vor allem im Kontext von Sicherheitssektorreformen Verwendung finden.<sup>63</sup> Die Schweiz verfügt seit 2000 mit dem beim Außenministerium angesiedelten Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (rund 500 Personen) ebenfalls über ein Instrument zur Personalrekrutierung. In den USA gab es in den vergangenen Jahren ähnliche Überlegungen, insbesondere um im Krisenfall rascher Zivilpersonal entsenden zu können.<sup>64</sup> Allerdings wurde davon bisher wenig realisiert, abgesehen vom *Action Response Corps*, das dem S/CRS unter-

stellt ist und dem bis zu 100 Diplomaten und andere Experten angehören sollen.

In Deutschland sollte der Aufbau von Personalreserven im zivilen Bereich weiter vorangetrieben werden. Ein erster Schritt dazu wäre die Zusammenführung bestehender Personalpools, Datenbanken oder Bereitschaftslisten (*on-call-lists*) für Polizei-, Justiz- und Verwaltungsexperten, Wahl- und Menschenrechtsbeobachter, Friedensdienstler etc. an einer zentralen Stelle, um einen Überblick über das Spektrum an zivilen Experten und ihre Verfügbarkeit zu erhalten. Hilfreich wären auch zivile Teams, die in den ersten Monaten (bis zu einem Jahr) vor Ort im bilateralen oder multilateralen Rahmen die Lage analysieren und erste Maßnahmen in die Wege leiten könnten. Ein wesentlicher Punkt ist ferner die Aus- und Weiterbildung von Zivilpersonal, weil in der normalen beruflichen Ausbildung zum Polizisten, Juristen oder Verwaltungsfachmann keine Vorbereitung auf internationale Aufgaben stattfindet. Dabei wäre darauf zu achten, dass diese Kräfte – stärker als bisher – gemeinsam weiterqualifiziert werden und nicht getrennt nach Berufsgruppen. Dies gilt insbesondere für die zivil-militärische Zusammenarbeit. Folgende Möglichkeiten bieten sich an:

- ▶ Bessere Verzahnung bestehender Einrichtungen wie GTZ, ZIF, ZFD, InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH), der Bundesakademie für Sicherheitspolitik oder auch Polizeischulen im Hinblick auf die Bereitstellung und Ausbildung von Zivilpersonal. Die Kooperation könnte über gemeinsame Module erfolgen, den Austausch von Lehrpersonal und den Abgleich von Daten.
- ▶ Ausbau und Fortentwicklung des ZIF (zurzeit rund 1000 Personen im Personalpool) als zentrale Stelle für die Aus- und Weiterbildung, die Registrierung, den Einsatz und das Debriefing von Personal sowie für die Erstellung von Frühwarnanalysen und Evaluierungen.<sup>65</sup>
- ▶ Gründung einer spezifischen Agentur nach dem Vorbild von CANADEM, gemeinsam geleitet von AA und BMZ, die möglicherweise auch über hauptamtliche Stand-by-Kräfte verfügt, die rasch für internationale Missionen oder bilaterale Vorhaben vor Ort sein können.

<sup>63</sup> Siehe dazu Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, Oslo, August 2004.

<sup>64</sup> In ihrer Initiative schlugen die Senatoren Joseph R. Biden und Richard G. Lugar die Einrichtung eines *Response Readiness Corps* mit bis zu 250 Personen vor sowie einer *Response Readiness Reserve*, bestehend aus rund 500 Bundesbeamten oder anderen Mitarbeitern. Siehe *Stabilization and Reconstruction Civilian Management Act (S 2127)* [wie Fn. 39]. Vgl. auch Nina M. Serafino/Martin A. Weiss, *Peacekeeping and Conflict Transitions: Background and Congressional Action on Civilian Capabilities*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 2005.

<sup>65</sup> Dieser Vorschlag findet sich ansatzweise im Aktionsplan »Zivile Krisenprävention«, wo der Ausbau des ZIF empfohlen wird (Aktion Nr. 152).

## Verhältnis Headquarter- und Field-Level

Der umfassendste *Whole-of-Government*-Ansatz nützt jedoch wenig, wenn er sich nicht auch in den Missionen vor Ort niederschlägt. Dabei stehen zum einen die Beziehungen zwischen der Berliner Ebene und den einzelnen Aktivitäten vor Ort im Blickpunkt. Zum anderen besteht auch Bedarf für Mechanismen der Abstimmung und Kooperation deutscher Vertreter sowohl untereinander als auch mit anderen internationalen Akteuren. De facto gibt es aber in vielen Fällen ein Nebenher bilateraler Aktivitäten, die teilweise sogar in direkter Konkurrenz zueinander stehen. Die ressortbezogenen Maßnahmen und Konzepte spiegeln sich auf diese Weise in den Einsatzgebieten wider. Was in Berlin nicht koordiniert wird, lässt sich zumeist auch vor Ort nicht regeln, da jeder seinen eigenen Auftraggeber hat, jeweils mit anderen Partnern zusammenarbeitet und unterschiedlichen Regeln und Prioritäten folgt. Das schließt im Einzelfall pragmatische Lösungen nicht aus, führt aber letztlich zu keiner kohärenten Politik.

Als besonderes Problemfeld hat sich dabei die Zusammenarbeit zwischen militärischer und ziviler Komponente erwiesen, zumal der militärische Anteil in der Regel in multilaterale Strukturen eingebunden ist und nur teilweise von Berlin aus gesteuert wird.<sup>66</sup> Gleichzeitig sind beide Seiten aufeinander angewiesen, wie zahlreiche Einsätze von Bosnien bis Afghanistan zeigen. Während der zivile Wiederaufbau ein sicheres Umfeld benötigt, sind die militärischen Kräfte daran interessiert, dass sich möglichst rasch selbsttragende politische und ökonomische Erfolge einstellen, damit der Einsatz zurückgefahren oder beendet werden kann. Dass es dabei zu Missverständnissen, Konflikten und wechselseitigen Schuldzuweisungen kommt, ist nicht überraschend. So führt die Überschneidung von Aufgabenfeldern zu Spannungen. Dies zeigen etwa die Kontroversen um die von AA und BMZ finanzierten Aktivitäten zivil-militärischer Zusammenarbeit der Bundeswehr in Bosnien, dem Kosovo und Afghanistan.<sup>67</sup>

Die Übernahme ziviler Leistungen soll das Ansehen der Friedenstruppe bei der lokalen Bevölkerung ver-

bessern (»hearts and minds«-Operationen) und in Deutschland die Zustimmung für den Einsatz erhöhen. Umgekehrt gibt es immer mehr NGOs und zivile Experten, die Aufgaben im Sicherheitsbereich wahrnehmen, ob nun bei der Minenräumung, der Demobilisierung von Kämpfern oder der Armeereform. Vor allem unter NGOs und Entwicklungsexperten, gerade in Deutschland, herrscht jedoch oftmals die Ansicht vor, eine für die lokale Bevölkerung erkennbare Distanz zu den internationalen Truppen sei eine Voraussetzung für erfolgreiche Arbeit. Dies führte insbesondere zu Beginn von Missionen immer wieder zu Problemen.

Das beste Beispiel dafür war die Bildung des *Provincial Reconstruction Team* (PRT) im afghanischen Kunduz 2003. Das BMZ bestand trotz des integrierten Konzepts darauf, seine Arbeit vor Ort räumlich getrennt und politisch unabhängig vom gemeinsam von BMVg und AA geleiteten PRT zu verrichten. Erst Mitte 2004 konnten die Differenzen weitgehend beigelegt und durch Koordinationstreffen überbrückt werden.<sup>68</sup> Diese Episode macht deutlich, wie wichtig es ist, den *Whole-of-Government*-Ansatz auf beiden Ebenen – in Berlin und in der Krisenregion – zu praktizieren. Anders formuliert: Es ist kaum möglich, vor Ort auf integrierte Strukturen zu setzen, wenn diese in der Hauptstadt nicht oder nur rudimentär bestehen. Eine ad hoc eingerichtete interministerielle Steuerungsgruppe, koordiniert vom AA – wie im Fall des PRT –, scheint dafür jedenfalls kein hinreichender Ersatz zu sein.

Ein kursorischer Blick in andere Länder zeigt, dass auch hier die Debatte gerade erst begonnen hat. Allerdings gibt es einige Beispiele für den Versuch, vor Ort integrierte Strukturen zu entwickeln, die wiederum eine Entsprechung in den Hauptstädten haben. Dies gilt etwa für die schwedischen und kanadischen PRTs in Afghanistan, zu denen Vertreter der Außenministerien, der Entwicklungsagenturen und der Polizei gehören. Einen noch umfassenderen Ansatz verfolgt Australien seit 2003 im Kontext der *Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (RAMSI), an der auch andere Staaten der Pazifik-Region beteiligt sind. Hier wurde eine integrierte Struktur für Militärs, Polizisten und Zivilisten geschaffen, die zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes beitragen sollen. Der *Special Coordinator*, ein australischer Diplomat, fungiert dabei als zentrale Schnittstelle zwischen der Vor-Ort-Mission und der australischen Regierung (sowie anderen Partnern).

<sup>68</sup> Vgl. ebd., S. 28f.

<sup>66</sup> Siehe dazu Stefan Klingebiel/Katja Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen: Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Januar 2004.

<sup>67</sup> Vgl. Michael Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 33/05), S. 26f.

Letztlich wird man allerdings nicht um fallabhängige Lösungen – je nach Umfang einer Mission, nach Aufgabenstellung und Zeitpunkt des Einsatzes – umhinkommen, insbesondere was die Gewichtung der verschiedenen personellen Komponenten angeht. Zudem müssen diese Strukturen mit anderen internationalen Akteuren kompatibel sein beziehungsweise in multilaterale Zusammenhänge eingebettet werden. Dabei ist die Steuerung und Führung aus den Hauptstädten wichtig: Hier müssen Strukturen etabliert werden, die als Ansprechpartner für die Missionen vor Ort dienen und als solche auch über Autorität im Regierungsapparat verfügen.



## Fazit und Ausblick

Der *Whole-of-Government*-Ansatz kann nicht alle Probleme und Dilemmata lösen, die mit internationalem Statebuilding verbunden sind. Dies gilt insbesondere für jene Schwierigkeiten, die sich eher aus der Interaktion lokaler und internationaler Akteure vor Ort (Field-Level) ergeben. Gleichwohl würde dieser Ansatz das politisch-administrative Management solcher Situationen erleichtern, da man unter Umständen besser in der Lage wäre, auf veränderte Bedingungen vor Ort zu reagieren, sich mit anderen abzustimmen und gegenüber den lokalen Akteuren mit einer einheitlichen Position aufzutreten. Der Ansatz soll aber in erster Linie die typischen Probleme auf der Headquarter-Ebene adressieren. Zu den Vorteilen einer ressortübergreifenden, integrierten Statebuilding-Politik zählen daher:

- die Verbesserung der politischen Steuerung sowie der Planungs- und Entscheidungsprozesse;
- eine erhöhte Aufmerksamkeit für Entwicklungen in fragilen Staaten und Krisenregionen;
- eine Effizienzsteigerung bei der Koordination zwischen den Ressorts (und den nachgeordneten Einrichtungen) und damit die Vermeidung unzureichender Ad-hoc-Lösungen;
- eine effektivere Gestaltung des Mittel- und Personaleinsatzes;
- eine höhere Kompatibilität der eigenen Maßnahmen mit jenen der internationalen Partner;
- eine stärkere »Sichtbarkeit« des deutschen Beitrags und damit unter Umständen auch eine höhere Legitimität für umfangreiche Statebuilding-Operationen mit zivilem und militärischem Anteil bei der eigenen Bevölkerung.

Darüber hinaus bietet ein solcher Ansatz die Möglichkeit, die mit der Präferenz für unterschiedliche Statebuilding-Strategien verbundenen typischen Konflikte innerhalb des Regierungsapparats besser zu bearbeiten und konstruktiv zu lösen, etwa indem man sich über die Risiken und Nebenwirkungen solcher Strategien klarer wird und diese intern auch kommuniziert, um einer »Ideologisierung« des eigenen Ansatzes beziehungsweise Weltbilds vorzubeugen.

Die Realisierungschancen für den hier skizzierten *Whole-of-Government*-Ansatz muss man dennoch eher skeptisch beurteilen. Innerhalb des Regierungsappa-

rats wurde dieses Thema in den vergangenen Jahren zumeist anlässlich akuter Krisen immer wieder aufgegriffen, wenn auch zum Teil unter anderen, inhaltlich verwandten Überschriften wie »Konfliktprävention« oder »vernetzte Sicherheit«. Auch im Deutschen Bundestag finden sich durchaus Bestrebungen, die gesamte Sicherheitspolitik und den Bereich des State- und Peacebuilding auf den Prüfstand zu stellen, was nicht zuletzt der Ausweitung militärischer Einsätze geschuldet ist. Gleichwohl ist derzeit kein Akteur in Sicht, der willens und in der Lage wäre, diese Problematik anzugehen und institutionelle Veränderungen – zumindest beim Statebuilding – durchzusetzen. Letztlich kann dies nur gelingen, wenn sich die politische Führung der Thematik annimmt und entsprechende Schritte durch das Kabinett einleitet. Der Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« kann diese Aufgabe in seiner jetzigen Verfassung nicht übernehmen; er kann allenfalls einen Anstoß in diese Richtung geben, bräuchte dazu aber eine engere politische Anbindung an die Leitungsebene der Ressorts.

Diese Situation ist bedenklich, weil die internationalen Verpflichtungen und Sachzwänge in diesem Bereich eher zu- als abnehmen werden. Dies hängt zum einen mit der Zahl akuter und potentieller Krisenländer zusammen, zum anderen auch mit der Institutionalisierung dieser Fragen im internationalen Rahmen wie etwa der EU, der Nato oder der jüngst gegründeten UN-Peacebuilding-Kommission, in der Deutschland als einer der größten Beitragszahler vertreten ist. Sowohl auf EU- als auch auf UN-Ebene werden daher immer wieder zivile, militärische, finanzielle oder auch konzeptionelle Beiträge Deutschlands erwartet und gefordert, denen man – auch in der öffentlichen Kommunikation – nicht nur defensiv und reaktiv begegnen sollte. Hier ist eine gestaltende und vorausschauende Rolle gefragt, die aber eine entsprechende Aufstellung des Regierungsapparats voraussetzt.



# Anhang

## Ausgewertete Rankings und Indizes

**Failed States Index:** Erstmals 2005 von der Zeitschrift *Foreign Policy* und dem *Fund for Peace* erstellt, listet er Länder auf, deren Staatlichkeit mit »kritisch«, »gefährdet« oder »latent gefährdet« bewertet wird. Grundlage für den Index sind zwölf Indikatoren: »(1) mounting demographic pressures, (2) massive movement of refugees and IDPs [Internally Displaced Persons], (3) legacy of vengeance – seeking group grievance, (4) chronic and sustained human flight, (5) uneven economic development along group lines, (6) sharp and/or severe economic decline, (7) criminalization or delegitimization of the state, (8) progressive deterioration of public services, (9) widespread violation of human rights, (10) security apparatus as »state within a state«, (11) rise of factionalized elites, (12) intervention of other states or external actors.« Im Jahr 2005 galten 33 von 76 untersuchten Staaten als »kritisch«, im Jahr 2006 dann 28 von nunmehr 146 Staaten. Angesichts der unterschiedlichen Grundgesamtheit sind beide Rankings kaum miteinander vergleichbar, zumal manche Einordnung erhebliche Zweifel an der einheitlichen Bewertung der Daten aufkommen lässt. Beispielsweise lag Pakistan 2005 noch auf Rang 34 (»gefährdet«), ein Jahr später aber auf Platz 9 (»kritisch«), noch vor Afghanistan und Liberia (!), obgleich wenig dafür spricht, dass sich die Zustände in dem Land innerhalb von zwölf Monaten so gravierend verschlechtert haben. Um diese Rankings dennoch als Momentaufnahme zu nutzen, kann man zumindest jene 38 Staaten als Fälle fragiler Staatlichkeit bezeichnen, die 2005 und 2006 als »kritisch« angesehen wurden.

Quelle: *Foreign Policy/The Fund for Peace*, »The Failed States Index«, in: *Foreign Policy*, Juli/August 2005, S. 56–65; *Foreign Policy/The Fund for Peace*, »The Failed States Index«, in: *Foreign Policy*, Mai/Juni 2006, S. 50–58, <[www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php](http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php)>.

**Center for Global Development:** In einer Studie (2006) werden 48 Staaten – in unterschiedlicher Intensität – als »poorly performing states« bezeichnet. Unterschieden wird dabei zwischen »worst performers«, »struggling on many fronts« und »near-misses«. Diese Einord-

nung orientiert sich in erster Linie an jenen Kriterien zu politischen und wirtschaftlichen Freiheiten, zur Qualität des Rechtsstaates sowie zu öffentlichen Investitionen in Bildung und Gesundheit, die die US-Regierung bei ihrer Mittelvergabe aus dem *Millennium Challenge Account* zugrunde legt, mit dem vor allem »good performers« belohnt werden sollen.

Quelle: Jeremy M. Weinstein/Milan Vaishnav, »A Mismatch with Consequences: U.S. Foreign Policy and the Security-Development Nexus«, in: Nancy Birdsall/Milan Vaishnav/Robert L. Ayres (Hg.), *Short of the Goal. U.S. Policy and Poorly Performing States*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2006, S. 8–16.

**Department for International Development (DFID):** Das britische Entwicklungsministerium geht in seiner Strategie (2005) von 46 fragilen Staaten aus, in denen insgesamt rund 870 Millionen Menschen – etwa 14 Prozent der Weltbevölkerung und etwa ein Drittel aller Menschen – mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen. Diese Zusammenstellung basiert auf den *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) der Weltbank, die jährlich durchgeführt werden, um anhand von 20 Kriterien die Wachstums- und Armutsbekämpfungspolitik von Ländern zu bewerten, die internationale Finanzhilfen erhalten. DFID führt dabei jene Staaten auf, die in den Jahren 1999 bis 2003 mindestens einmal in den beiden untersten CPIA-Kategorien genannt wurden.

Quelle: DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London, Januar 2005.

**Bertelsmann Transformation Index (BTI):** Der Status Index 2006 konstatiert bei 55 Staaten (Rang 65 bis 119) »ungünstige Voraussetzungen« oder gar »gravierende Hindernisse« für die Entwicklung einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Der Index setzt sich aus den Werten für »politische Transformation« und für »wirtschaftliche Transformation« zusammen, wobei jeweils eine Reihe von Kriterien abgeprüft werden.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh 2005.

**Governance Indicators/Weltbank:** Diese werden seit 1996 alle zwei Jahre in folgenden Kategorien erhoben: »voice and accountability«, »political stability«, »government effectiveness«, »regulatory quality«, »rule of law« und »control of corruption«. Von den 209 untersuchten Ländern und Territorien erhalten über 70 durchgehend in allen sechs Kategorien negative Bewertungen, so dass man ihre Governance-Leistungen als kritisch bezeichnen kann, selbst wenn es erhebliche Schwankungen innerhalb dieser Gruppe gibt.

Quelle: David Kaufmann/Aart Kray/Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, Washington, D.C. 2005, <[http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Governance\\_Indicators\\_eng.pdf](http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Governance_Indicators_eng.pdf)>.

**Human Development Index/UNDP:** Der HDI aggregiert Daten für die durchschnittliche Lebenserwartung, die Alphabetisierungs- und Einschulungsrate sowie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. 2003 lagen danach 70 Staaten unter dem HDI-Durchschnitt aller berücksichtigten Staaten (Rang 108 bis 177); davon gehören 32 Länder in die Kategorie »low human development«. Zudem werden bei der in dieser Studie vorliegenden Auswertung jene Staaten berücksichtigt, die aufgrund fehlender oder mangelhafter Datenlage nicht im HDI aufgelistet werden, von denen aber vermutet werden kann, dass sie ebenfalls weit unter dem HDI-Durchschnitt liegen (z.B. Afghanistan, Liberia, Irak, Nordkorea, gekennzeichnet mit »k.A.«).

Quelle: UNDP (Hg.), *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, New York 2005, S. 219–222.

**Least Developed Countries (LDCs/UNCTAD):** Diese Liste (2006) umfasst 50 Staaten, in denen insgesamt 11 Prozent der Weltbevölkerung (742 Millionen Menschen) leben, die aber nur über 0,6 Prozent des globalen BIP verfügen. Sie basiert auf dem BIP pro Kopf, Indikatoren für die menschliche Entwicklung (Bildung, Gesundheit, Ernährung und Alphabetisierung) sowie Kriterien für wirtschaftliche Instabilität. Die Liste wird alle drei Jahre überprüft und dem *UN Economic and Social Council* (ECOSOC) sowie der UN-Generalversammlung zur Befassung zugeleitet.

Quelle: <[www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=1](http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=1)>.

**Low Income Economies/Weltbank:** Die Weltbank (2006) bezeichnet 54 Staaten als »low income economies«. Hier ist nur ausschlaggebend, ob das BIP pro Kopf bei 875 US-Dollar oder darunter liegt.

Quelle: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>>.

**Staaten mit Formen fragiler Staatlichkeit****Rankings und Indizes in der Übersicht** (in Klammern: Gesamtzahl der gelisteten Staaten)

<i>Insgesamt: 109 Staaten</i>	<i>Failed States Index 2005/ 2006 (38)</i>	<i>Center for Glo- bal Develop- ment 2006 (48)</i>	<i>DFID 2005 (46)</i>	<i>BTI Status Index 2006 (55)</i>	<i>UNDP, HDI 2003 (70)</i>	<i>UNCTAD 2006 LDCs (50)</i>	<i>Weltbank 2004 Governance Indicators (71)</i>	<i>Weltbank 2006 Low income economies (54)</i>
Ägypten				x	x			
Äquatorial-Guinea	x				x	x	x	
Äthiopien	x	x	x	x	x	x	x	x
Afghanistan	x	x	x	x	k.A.	x	x	x
Albanien							x	
Algerien				x			x	
Angola		x	x	x	x	x	x	
Aserbaidshan		x	x	x			x	
Bangladesch	x				x	x	x	x
Benin					x	x		x
Bhutan	x				x	x		x
Bolivien					x			
Bosnien	x	x					x	
Botswana					x			
Burkina Faso		x		x	x	x	x	x
Burundi	x	x	x	x	x	x	x	x
Kapverde						x		
China				x				
Côte d'Ivoire	x	x	x	x	x		x	x
Dominica			x					
Dom. Republik	x							
Dschibuti		x	x		x	x	x	
Ecuador							x	
Eritrea		x	x	x	x	x	x	x
Gabun					x		x	
Gambia		x	x		x	x		x
Georgien			x				x	
Ghana					x			x
Guatemala	x			x	x		x	
Guinea	x	x	x	x	x	x	x	x
Guinea-Bissau		x	x		x	x	x	x
Guyana			x					
Haiti	x	x	x	x	x	x	x	x
Honduras					x		x	
Indien		x			x			x
Indonesien			x		x		x	
Irak	x			x	k.A.		x	

Insgesamt 109 Staaten	Failed States Index 2005/ 2006 (38)	Center for Glo- bal Develop- ment 2006 (48)	DFID 2005 (46)	BTI Status Index 2006 (55)	UNDP, HDI 2006 (70)	UNCTAD 2006 LDCs (50)	Weltbank 2004 Governance Indicators (71)	Weltbank 2006 Low Income Economies (54)
Iran				x			x	
Jemen	x	x	x	x	x	x	x	x
Jordanien				x				
Kambodscha		x	x	x	x	x	x	x
Kamerun		x	x	x	x		x	
Kasachstan				x			x	
Kenia	x		x		x		x	x
Kirgisistan	x	x		x	x		x	x
Kiribati		x	x			x		
Kolumbien	x							
Komoren		x	x		x	x	x	x
Kongo, DR	x	x	x	x	x	x	x	x
Kongo- Brazzaville		x	x		x		x	
Kuba				x				
Laos	x	x	x	x	x	x	x	x
Lesotho					x	x		
Libanon							x	
Liberia	x	x	x	x	k.A.	x	x	x
Libyen				x			x	
Madagaskar					x	x		x
Malawi				x	x	x	x	x
Malediven						x		
Mali			x		x	x		x
Marokko				x	x			
Mauretanien					x	x		x
Moldau				x	x		x	
Mongolei					x			x
Mosambik		x			x	x	x	x
Myanmar	x	x	x	x	x	x	x	x
Namibia					x			
Nepal	x	x	x	x	x	x	x	x
Nicaragua					x		x	
Niger		x	x	x	x	x	x	x
Nigeria	x	x	x	x	x		x	x
Nordkorea	x			x	k.A.		x	x
Pakistan	x	x		x	x		x	x

<i>Insgesamt 109 Staaten</i>	<i>Failed States Index 2005/ 2006 (38)</i>	<i>Center for Glo- bal Develop- ment 2006 (48)</i>	<i>DFID 2005 (46)</i>	<i>BTI Status Index 2006 (55)</i>	<i>UNDP, HDI 2003 (70)</i>	<i>UNCTAD 2006 LDCs (50)</i>	<i>Weltbank 2004 Governance Indicators (71)</i>	<i>Weltbank 2006 Low income economies (54)</i>
Papua- Neuguinea		x	x	x	x		x	x
Paraguay							x	
Ruanda	x	x		x	x	x	x	x
Russland							x	
Sambia		x			x	x	x	x
Samoa						x		
São Tomé und Príncipe		x	x		x	x		x
Saudi-Arabien				x				x
Senegal					x	x		x
Sierra Leone	x	x	x	x	x	x	x	x
Simbabwe	x	x	x	x	x		x	x
Solomon Islands		x	x		x	x	x	x
Somalia	x	x	x	x	k.A.	x	x	x
Sri Lanka	x							
Sudan	x	x	x	x	x	x	x	x
Südafrika					x			
Swaziland					x			
Syrien	x			x			x	
Tadschikistan		x	x	x	x		x	x
Tansania	x	x			x	x	x	x
Timor-Leste		x	x		x	x		x
Togo		x	x	x	x	x	x	x
Tonga		x	x					
Tschad	x	x	x	x	x	x	x	x
Tunesien				x				
Turkmenistan				x			x	
Tuvalu						x		
Uganda	x	x			x	x		x
Ukraine							x	
Usbekistan	x	x	x	x	x		x	x
Vanuatu			x		x	x		
Venezuela	x			x			x	
VAE				x				
Vietnam				x	x			x
Weißrussland				x			x	
Zentralafrikan. Republik	x	x	x	x	x	x	x	x

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	START	Stabilization and Reconstruction Task Force (Kanada)
ACPP	Africa Conflict Prevention Pool (GB)	UN	United Nations
AusAID	Australian Agency for International Development	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
BIP	Bruttoinlandsprodukt	UNDP	United Nations Development Program
BMF	Bundesministerium der Finanzen	USAID	The United States Agency for International Development
BMI	Bundesministerium des Innern	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
BMJ	Bundesministerium der Justiz	ZFD	Ziviler Friedensdienst
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	zivik	Zivile Konfliktbearbeitung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
BTI	Bertelsmann Transformation Index		
CAD	Kanadische Dollar		
CANADEM	Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights		
CIA	Central Intelligence Agency (USA)		
CIDA	Canadian International Development Agency		
CPA	Coalition Provisional Authority (Irak)		
CPIA	Country Policy and Institutional Assessments (Weltbank)		
DAC	Development Assistance Committee (OECD)		
DFA	Director of Foreign Assistance (USA)		
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade (Kanada)		
DFID	Department for International Development (GB)		
DoD	Department of Defense (USA)		
DoS	Department of State (USA)		
EU	Europäische Union		
FCO	Foreign and Commonwealth Office (GB)		
GBP	Britische Pfund		
GCPP	Global Conflict Prevention Pool (GB)		
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit		
HDI	Human Development Index (UNDP)		
IB	Internationale Beziehungen		
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH		
IWF	Internationaler Währungsfonds		
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau		
LDCs	Least Developed Countries		
MoD	Ministry of Defence (GB)		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NGO	Non-Governmental Organization		
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development		
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa		
PCC	Policy Coordination Committee (USA)		
PCRU	Post-Conflict Reconstruction Unit (GB)		
PRT	Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)		
RAMSI	Regional Assistance Mission to Solomon Islands		
S/CRS	Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (USA)		
SIDA	Swedish International Development Authority		